

Maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksiä koskeva selvitys

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 48/2012

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Maahanmuutto

Maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksiä koskeva selvitys

Helsinki 2012



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2012

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-813-8 (nid.)
ISBN 978-952-491-814-5 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Ylitarkastaja Mari Helenius, Euroopan muuttoliikeverkosto, Oikeus- ja maatietoyksikkö, Maahanmuuttovirasto		Julkaisun laji selvitys			
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö			
		Toimielimen asettamispäivä maaliskuu 2012			
Julkaisun nimi Maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksiä koskeva selvitys					
Julkaisun osat Muistio					
Tiivistelmä <p>Maahanmuuttovirasto on sisäasiainministeriön toimenpidepyynnön mukaisesti laatinut selvityksen maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksistä. Selvityksessä ehdotetaan maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamista Maahanmuuttovirastoon, Euroopan muuttoliikeverkon Suomen kansallisen yhteyspisteen yhteyteen.</p> <p>Maahanmuuton osaamiskeskuksen tehtävänä olisi kerätä, tuottaa ja analysoida tietoa maahanmuuttoasioita koskevan poliittisen päätöksenteon ja viranomaistoiminnan tueksi. Tietoa tarvitaan sekä säädösvalmisteluun että kansallisen kannan muodostamiseen EU-säännösten valmistelua varten. Lisäksi osaamiskeskuksen tehtävänä olisi tuottaa asiantuntevia, mutta käytännönläheisiä selvityksiä muihinkin hallinnonalan tietotarpeisiin. Samalla tuotettu tieto voitaisiin tarjota myös esimerkiksi tutkijoiden, median ja kansalaisten käyttöön.</p> <p>Selvityksen ehdotusten mukaan osaamiskeskuksen toimintaa ohjaa erillinen ohjausryhmä, ja sille laaditaan vuosittainen työohjelma. Osaamiskeskus tuottaa maahanmuuttoon liittyvää tietoa yhteen kokoavia raportteja, julkaisee kootusti maahanmuuton tilastoja sekä laatii tilastoanalyysseja ja ennusteita. Osaamiskeskuksessa pyritään henkilökierron avulla hyödyntämään tutkimustiedon tuottamisessa hallinnonalan virkamiesten erityisosaamista. Lisäksi pyritään edistämään akateemisen tutkimuksen hyödyntämistä maahanmuuttohallinnon tiedon tuotannossa. Maahanmuuttokirjasto toimii osaamiskeskuksen keskeisenä tietovarantona. Tiedon tuotantoon liittyvien tehtävien lisäksi osaamiskeskuksen toimintaan voidaan yhdistää Maahanmuuttovirastossa ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinnointi.</p> <p>Maahanmuutto on monisyinen ilmiö, joka liittyy moneen eri politiikan alueeseen. Lisäksi se on erityisen sensitiivinen politiikan alue, jossa päätösten on syytä pohjautua tutkittuun tietoon. Maahanmuuton osaamiskeskuksen myötä olisi mahdollista saada käyttöön nykyistä huomattavasti vahvempi tietopohja kokonaisvaltaisen kehityksen huomioivan maahanmuuttopolitiikan valmistelulle.</p>					
Avainsanat (asiasanat) maahanmuutto, hallinto					
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-814-5 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut					
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 48/2012		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-813-8		
Kokonaissivumäärä 56	Kieli suomi	Hinta 25,00 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen		
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö			

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Överinspektör Mari Helenius, Europeiska migrationsnätverket, enheten för juridisk service och landinformation, Migrationsverket		Typ av publikation Utredning	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet mars 2012	
Publikation (även den finska titeln) Utredning av förutsättningarna för att inrätta ett kompetenscentrum för migration			
Publikationens delar Promemoria			
Referat <p>Migrationsverket har i enlighet med inrikesministeriets åtgärdsbegäran utarbetat en utredning av förutsättningarna för att inrätta ett kompetenscentrum för migration. I utredningen föreslås det att kompetenscentrumet för migration inrättas vid Migrationsverket, i anknytning till kontaktpunkten för det Europeiska migrationsnätverket.</p> <p>Kompetenscentrumet för migration skulle ha till uppgift att samla in, producera och analysera information till stöd för det politiska beslutsfattandet som gäller migrationsärenden och för den praktiska myndighetsverksamheten. Informationen behövs för såväl lagberedning som för att utforma den nationella ståndpunkten inför beredandet av EU-bestämmelser. Dessutom skulle kompetenscentrumet ha till uppgift att bereda sakkunniga men praktiska utredningar för annat informationsbehov inom förvaltningsområdet. Informationen kunde även erbjudas till exempelvis forskare, medier och medborgarna.</p> <p>I enlighet med förslagen i utredningen styrs verksamheten vid kompetenscentrumet av en separat styrgrupp, samt av ett arbetsschema som årligen utarbetas för centrumet. Kompetenscentrumet sammanställer migrationsinformationen i form av rapporter, publicerar migrationsstatistik i samlad form samt utarbetar statistiska analyser och prognoser. Vid kompetenscentrumet strävar man efter att utnyttja specialkompetensen hos förvaltningsområdets tjänstemän vid produktionen av forskningsdata genom jobbbrotation. Dessutom försöker man främja utnyttjandet av akademisk forskning vid produktionen av information gällande migrationsförvaltningen. Migrationsbiblioteket fungerar som kompetenscentrumets centrala kunskapspool. Vid sidan av de uppgifter som anknyter till produktion av data kan kompetenscentrumets verksamhet omfatta administrering av externt finansierade projekt vid Migrationsverket.</p> <p>Migration är ett mångfasetterat fenomen som hänger samman med flera olika politiska områden. Dessutom är den ett särskilt sensitivt område inom politiken, där besluten bör basera sig på forskningsdata. Kompetenscentrumet för migration ger tillgång till en avsevärt starkare kunskapsbas vid beredandet av en migrationspolitik som tar hänsyn till den övergripande utvecklingen.</p>			
Nyckelord invandring, förvaltning			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-814-5 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 48/2012		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-813-8
Sidoantal 56	Språk finska	Pris 25,00 € + moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Authors (name, chairman and secretary of the body) Mari Helenius, Senior Adviser, European Migration Network, Legal Service and Country Information Unit, Finnish Immigration Service	Type of publication An evaluation		
	Commissioned by Ministry of the Interior		
	Body appointed on March 2012		
Name of publication An evaluation on the prerequisites for establishment of an immigration centre of expertise			
Parts Memorandum			
Abstract <p>The Finnish Immigration Service has prepared an evaluation on the prerequisites for establishing an immigration centre of expertise, as per the request for action from the Finnish Ministry of the Interior. The evaluation suggests that the immigration centre of expertise be established in the Finnish Immigration Service, in connection with the Finnish national contact point of the European Migration Network.</p> <p>The immigration centre of expertise would collect, produce and analyse information in support of policy decisions on, and the administration of, immigration issues. This information is needed both for the drafting of statutes and for the establishment of a national position for the drafting of EU legislation. In addition, the centre of expertise would produce specialised, yet practical, evaluations for other information needs in the administrative sector. At the same time, the information produced could be made available for researchers, media and citizens, for instance.</p> <p>According to the recommendations given in the evaluation, operations of the centre of expertise will be directed by a separate steering group and an annual work programme will be prepared for the centre. The centre of expertise will produce reports where immigration-related information is compiled, publish centralised immigration statistics and prepare statistical analyses and forecasts. Through personnel rotation, the centre will aim to utilise the special expertise of the officials in the administrative sector in the production of research data. Another aim is to promote the utilisation of academic research in the production of information for immigration administration. The Migration Library will serve as the key information repository for the centre of expertise. In addition to tasks related to production of information, the administration of externally funded projects carried out at the Finnish Immigration Service can also be included in the operations of the centre.</p> <p>Immigration is a complex phenomenon that has links with several political sectors. Furthermore, it is a particularly sensitive area where decisions should be based on researched facts. The immigration centre of expertise would make it possible to have a significantly stronger informational foundation for the preparation of immigration policy that takes comprehensive development into account.</p>			
Keywords immigration, administration			
Other information ISBN number for online version: ISBN 978-952-491-814-5 (PDF), available at www.intermin.fi			
Name of series and number of publication Ministry of the Interior publication 48/2012		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-813-8
Number of pages 56	Language Finnish	Price 25,00 € + VAT	Confidentiality rating public
Distributed by Ministry of the Interior		Published by Ministry of the Interior	

Sisällys

1 Johdanto.....	3
1.1 Tavoitteet ja toiminta	3
1.2 Osaamiskeskuksen perustamisella saavutettavat hyödyt	4
1.3 Selvityksen laatimisprosessi.....	5
2 Nykytilan kuvaus	6
2.1 Maahanmuuttohallinnon tiedontuotannon haasteet.....	6
2.1.1 Hajanaisuuden haaste.....	6
2.1.2 Maahanmuuttoa koskevaa tietoa tuottavat tahot sisäasiain- ministeriön hallinnonalalla	6
2.1.3 Nykyisen tiedonhankintamallin ongelmat	8
2.2 Maahanmuuton tilastoinnin nykytila.....	10
2.2.1 Maahanmuuttoon liittyvien tilastojen tuotanto ja julkaiseminen.	10
2.2.2 Maahanmuuton tilastoinnin nykytilanteen arviointia	15
2.3 Euroopan muuttoliikeverkosto EMN:n tiedontuotanto.....	17
2.4 Ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinto – nykytila.....	18
2.4.1 Maahanmuuttohallinnon omien toimintojen ja EU-maiden yhteistyön kehittämiseen tähtäävät hankkeet.....	19
2.4.2 Twinning-hankkeiden hallinnointi maahanmuuttohallinnossa....	20
2.5 Toimintaympäristössä meneillään olevia hankkeita	21
2.5.1 Maahanmuutto 2020 -strategia	21
2.5.2 Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen	22
2.5.3 Maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin (MPR) käyttöönotto	22
2.5.4 Työ- ja elinkeinoministeriö: Maahanmuuttajien kotouttamistyön informaatio- ja verkosto-ohjaus.....	23
2.5.5 Julkishallinnon tietovarantojen avaamiseen tähtäävä kehitys	24
3 Yhteenveto kansainvälisen vertailun tuloksista.....	25
4 Esitys osaamiskeskuksen perustamisesta	28
4.1 Osaamiskeskuksen sijoituspaikka	30
4.2 Osaamiskeskuksen ohjaus	31
4.3 Työohjelma toiminnan perustaksi	31

4.4 ”Maahanmuuton tila” -vuosiraportti	32
4.5 Tilastoihin liittyvä kehittäminen	33
4.5.1 Tilastojen saatavuuden ja hyödynnettävyyden parantaminen	33
4.5.2 Analyysi- ja ennustetoiminnan kehittäminen	35
4.6 Henkilökierto: ”tutkivat ylitarkastajat”	36
4.7 Osaamiskeskus akateemisen tutkimuksen ja maahanmuuttohallinnon solmukohdaksi	37
4.8 Maahanmuuttokirjasto keskeisempään rooliin.....	38
4.9 Ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinnointi osaamiskeskuksessa	39
4.9.1 Maahanmuuttohallinnon omien toimintojen ja EU-maiden yhteistyön kehittämiseen tähtäävät hankkeet.....	39
4.9.2 Twinning-hankkeiden hallinnon keskittäminen osaamiskeskukseen	41
4.10 Osaamiskeskuksen rahoitus ja henkilöresurssit	41
4.11 Osaamiskeskuksen käynnistämissuunnitelma.....	43
Lähteet	44

Liitteet

Liite 1: Kansainvälinen vertailu: Miten maahanmuuton tutkimustoiminnot on järjestetty muissa Euroopan maissa?	47
--	----

1 Johdanto

Sisäasiainministeriö on pyytänyt maaliskuussa 2012 Maahanmuuttovirastoa (Migri) laatimaan selvityksen maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksistä. Selvityspyyntö perustuu hallitusohjelmaan, sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan 2013–2016 sekä Maahanmuuttoviraston tulossopimukseen. Hallitusohjelmassa todetaan tarve selkeyttää ja tehostaa maahanmuuton tilastointi- ja tutkimustoimintaa sekä selvittää maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytykset.

Sisäasiainministeriön tehtävänannossa todetaan, että maahanmuuton osaamiskeskuksen tehtävänä olisi kerätä, tuottaa ja analysoida tietoa maahanmuuttoasioita koskevan poliittisen päätöksenteon ja operatiivisen viranomaistoiminnan tueksi. Tehtävänannon mukaan Maahanmuuttoviraston tulee selvittää edellytykset yhdistää osaamiskeskustoiminta ja tähän liittyen maahanmuuton tilastointi- ja tutkimustoimintaa aiempaa laajemmin Euroopan muuttoliikeverkoston kansallisen yhteyspisteen toimintaan. Tehtävänannon mukaan selvityksessä on tarkennettava maahanmuuton osaamiskeskuksen toimenkuva ja tarpeellisuus, tehtävät sekä keskeiset yhteistyötahot, samoin kuin vaadittavat rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset, tarvittavat resurssit sekä ulkopuolisen rahoituksen tarve ja mahdollisuudet. Lisäksi selvityksessä on tarkasteltava mahdollisuutta keskittää Maahanmuuttoviraston ulkopuoliselle rahoitukselle perustuvien hankkeiden hallinnointi maahanmuuton osaamiskeskukseen.

1.1 Tavoitteet ja toiminta

Osaamiskeskuksen tavoitteena on palvella tiedolla maahantuloon liittyvän politiikan valmistelua ja päätöksentekoa, josta vastuu kuuluu nykyisin sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Sen keskeisin tehtävä on tiedon kerääminen ja jalostaminen hallinnon ja poliittisen päätöksenteon tarpeisiin. Samalla tuotettu tieto voidaan tarjota myös muiden tahojen, kuten tutkijoiden, median ja kansalaisten käyttöön. Tarjoamalla oikeaa ja riittävän monipuolista tietoa voidaan pyrkiä myös vaikuttamaan julkiseen maahanmuuttokeskusteluun

Osaamiskeskuksen keskeisenä tehtävänä on tiedon tuotanto kansallisen säädösvalmistelun tueksi. Tietoa tarvitaan myös EU-säännösten valmisteluun kansallisen kannan muodostusta varten.

Säädöshankkeissa tarvittavan tiedon lisäksi osaamiskeskuksen tehtävänä on tuottaa asiantuntevia mutta käytännönläheisiä selvityksiä myös muihin maahanmuuton hallinnonalan tietotarpeisiin. Osaamiskeskus voi tuottaa luotettavaa tietoa nopealla aikataululla ad hoc -tyyppisiin tietotarpeisiin. Selvitysten ja tutkimusten tekoon erikoistuneena yksikkönä osaamiskeskuksella olisi hallussaan oikeat tietolähteet, verkostot ja työmenetelmät nopeidenkin tietopyyntöjen täyttämiseksi. Yksittäisten

selvitysten ja tutkimusten lisäksi osaamiskeskuksen tehtäviin kuuluisi ylläpitää kokonaiskuvaa maahanmuuttoon liittyvistä kehityskuluista ja tuoda esiin laajempia ilmiöitä.

Maahanmuuttoon liittyvien tilastojen kerääminen ja jatkojalostaminen on yksi osaamiskeskuksen keskeinen tehtävä. Maahanmuuton tilastojen tuotanto on hajautunut hallinnossa eri organisaatioille. Tämän vuoksi tilastotietoa on saatavilla hyvin pirstaleisesti, ja kokonaiskäsityksen saaminen tilastolukujen kuvaamasta kehityksestä on hyvin vaikeaa. Keskittämällä maahanmuuttoalan tilasto-osaamista osaamiskeskukseen tilastoja on mahdollista koostaa ja julkaista kootusti. Tilastojen pohjalta on mahdollista tuottaa nykyistä kattavampia analyysejä ja kansainvälisiä vertailuja. Lisäksi tarvetta on laatia ennusteita maahantulijoiden määristä. Ennusteita tarvitaan sekä maahanmuuttohallinnon toiminnan ohjauksessa että pitkäjänteisen maahanmuuttopolitiikan suunnittelussa.

1.2 Osaamiskeskuksen perustamisella saavutettavat hyödyt

Osaamiskeskuksen myötä olisi mahdollista saada käyttöön nykyistä paljon vahvempi tietopohja kokonaisvaltaisen kehityksen huomioivan maahanmuuttopolitiikan valmistelulle. Maahanmuutto on kompleksinen ilmiö, joka liittyy moneen eri politiikan alueeseen. Lisäksi se on erityisen sensitiivinen politiikan alue, jossa päätösten on syytä pohjautua tutkittuun tietoon. Päätöksenteon pohjalla olevan tiedon on oltava ajantasaista, objektiivista, laadukasta ja läpinäkyvää.

Nykyisellään maahanmuuttohallinto on hajautunut hyvin monelle viranomaiselle, mikä heikentää mahdollisuuksia ylläpitää kokonaiskuvaa maahanmuuttoon liittyvistä kehityskuluista ja ilmiöistä. Tietoa on olemassa paljon, mutta hajanaisuuden vuoksi sitä on usein vaikea löytää. Puutteet tietoperustassa heikentävät tuloksellisen toiminnan edellytyksiä samoin kuin mahdollisuuksia arvioida toteutetun politiikan ja lainsäädäntömuutosten vaikuttavuutta.

Vaikka tässä selvityksessä on tarkasteltu tiedon tarpeita ja ratkaisuja erityisesti sisäasiainministeriön hallinnonalan näkökulmasta, on tälle tietopohjalle tarvetta myös muualla maahanmuuttohallinnossa. Maahanmuutto on monivaiheinen prosessi maahantulosta kotoutumiseen, ja sisäasiainministeriön hallinnonala kattaa tästä prosessista keskeisen osan. Osaamiskeskuksen tuottama tietopohja on hyödyksi myös esimerkiksi kotouttamisesta vastaavien viranomaisten toiminnassa.

1.3 Selvityksen laatimisprosessi

Selvitys on laadittu Maahanmuuttoviraston oikeus- ja maatietoyksikössä, Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) tulosalueella. Selvitystä tehtäessä on kuultu sisäasianministeriön maahanmuutto-osaston ohella sisäasianministeriön poliisiosastoa, Rajavartiolaitoksen esikuntaa, sisäasianministeriön tutkimustoimintaa koordinoivaa työryhmää, Poliisihallitusta, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehittämisosastoa, Tilastokeskusta, Etnisten suhteiden ja muuttoliikkeen tutkimusseura ETMU:n hallitusta sekä Siirtolaisuusinstituuttia. Lisäksi aiheesta on keskusteltu Maahanmuutto 2020 -strategian työryhmässä. Selvitysprosessin aikana on myös kuultu lukuisia Maahanmuuttoviraston virkamiehiä.

Selvitysprosessin aikana on kuultu työ- ja elinkeinoministeriötä, joka valmistelee kotouttamistyötä edistävän osaamiskeskuksen perustamista.

Mahdollisten uusien toimintamallien kartoittamiseksi selvitysvaiheessa on tutustuttu Helsingin kaupungin tietokeskukseen ja Helsingin kaupungin maahanmuutto-osastoon, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehittämisosastoon sekä Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Soccan toimintaan. Lisäksi on laadittu kansainvälinen vertailu siitä, miten maahanmuuton tiedonhankinnan ja tutkimuksen toiminnot on organisoitu muissa Euroopan maissa.

2 Nykytilan kuvaus

2.1 Maahanmuuttohallinnon tiedontuotannon haasteet

2.1.1 Hajanaisuuden haaste

Maahanmuuttoa koskevan tiedon tuottamisen ja analysoinnin toimintaympäristö on haastava. Tämä johtuu tiedon ja tilastojen tuotannon hajanaisuudesta, joka liittyy maahanmuuttohallinnon organisointiin. Maahanmuuton hallinto on hajautunut usealle viranomaiselle, joten maahanmuuttoon liittyvää viranomaistietoa ja tilastoja sekä tuotetaan että tarvitaan monessa paikassa. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla keskeisiä toimijoita ovat Maahanmuuttovirasto, ministeriön maahanmuutto-osasto, vastaanottokeskukset, poliisi ja Rajavartiolaitos. Toinen keskeinen ministeriö on työ- ja elinkeinoministeriö, joka vastaa kotoutumiseen ja maahanmuuttajien työllisyyteen liittyvistä asioista.

Myös maahanmuuttoon liittyvä tieteellinen tutkimustyö on Suomessa hyvin hajautunutta. Tutkimusta tehdään eri korkeakouluissa ja tutkimusinstituutioissa, joten maahanmuuton tutkimuksen akateemisia keskittymiä on useita. Tilanne on erilainen esimerkiksi poliisin tai Rajavartiolaitoksen tutkimustiedon tuotannossa, joka on keskittynyt ammattikoulutuksen yhteyteen. Poliisiorganisaatiolla on tiedontuotantoon käytössään Poliisiammattikorkeakoulu ja Rajavartiolaitoksella puolestaan Raja- ja merivartiokoulu tutkimusyksikköineen.

Seuraavassa esitellään sisäasiainministeriön hallinnonalalla maahanmuuttoa koskevaa tietoa tuottavat viranomaiset. Maahanmuuton tilastojen tuotannosta ja julkaisemisesta on jäljempänä luvussa 2.2.

2.1.2 Maahanmuuttoa koskevaa tietoa tuottavat tahot sisäasiainministeriön hallinnonalalla

Maahanmuuttovirastossa tietoa tuotetaan oikeus- ja maatietoyksikössä, sekä turvapaikka-, maahanmuutto-, kansalaisuus- ja vastaanottoyksiköissä.

Turvapaikka-, maahanmuutto-, kansalaisuus- ja vastaanottoyksiköillä sekä oikeus ja maatietoyksikön oikeuspalvelulla on edustajansa sisäasiainministeriön asettamissa säädösvalmisteluhankkeiden työryhmissä. Työryhmätyötä varten yksiköiden edustajat tuottavat säädösvalmisteluun tarvittavia selvityksiä. Tämän lisäksi yksiköt tuottavat selvityksiä maahanmuutto-osaston pyynnöstä myös muihin tarpeisiin.

Oikeus- ja maatietoyksikön alaisuudessa toimii lisäksi Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) Suomen yhteyspiste, maatietopalvelu sekä Maahanmuuttokirjasto.

EMN:n tuotteita ovat

- tutkimukset maahanmuuttoon ja turvapaikka-asioihin liittyvistä aiheista. Tutkimusten erityinen lisäarvo on hyvä EU-tason vertailtavuus – kaikki verkoston maat tuottavat tutkimukset samoista aiheista.
- Vuosittainen politiikkaraportti, jossa tarkastellaan maahanmuuttopolitiikan kehitystä.
- Ad hoc -kyselyt, joiden kautta on mahdollista saada nopeasti vertailutietoa EU-maista ja Norjasta.

Maatietopalvelu tuottaa lähtömaita koskevaa tietoa erityisesti niistä maista, joista Suomeen tulee pakolaisia ja turvapaikanhakijoita. Maatietopalvelun tuotteita ovat mm. maakatsaukset, tilannekuvat ja kyselyvastaukset. Maatietopalvelu ylläpitää Tellus-tietokantaa, johon kerätään maatietopalvelun omien tuotteiden lisäksi uutisia ja raportteja muistakin lähteistä.

Maahanmuuttokirjasto on kaikille avoinna oleva erikoiskirjasto Maahanmuuttoviraston yhteydessä. Kirjaston kokoelma sisältää kirjallisuutta maahanmuuttajista ja muuttoliikkeeseen läheisesti liittyvistä ilmiöistä sekä lähtömaiden olosuhteista. Muita pääaihepiirejä ovat pakolais- ja maahanmuuttopolitiikka, rasismi ja etniset suhteet, muut pakolaisuuteen liittyvät kysymykset sekä kotoutuminen.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto tuottaa selvityksiä lainvalmistelun taustaksi joko säädösvalmistelijoiden tai harjoittelijoiden voimin. Lisäksi maahanmuutto-osasto on tilannut tutkimuksia ostopalveluna ulkopuolisilta tahoilta.

Poliisi

- Poliisihallituksen johdolla toimiva laittoman maahantulon torjunnan työryhmä tuottaa vuosittain Laittoman maahantulon arviointiraportin. Erityinen lisäarvo raportissa on sen poikkihallinnollisuus.
- Keskusrikospoliisi tuottaa kuukausittain laittoman maahantulon tilanteesta operatiivisia katsauksia. Lisäksi Keskusrikospoliisissa toimiva PTR-keskus tuottaa teemaan liittyviä poikkihallinnollisia (poliisi, tulli, raja) raportteja.
- Poliisiammattikorkeakoulun (POLAMK) tutkimus- ja kehittämisosasto tuottaa poliisitoimintaa ja rikollisuutta koskevaa tutkimustietoa, ja tähän liittyen myös maahanmuuttoaiheista tutkimustietoa. Tutkimus- ja kehittämisosaston tutkimusohjelma laaditaan vuodeksi kerrallaan.
- POLAMKissa tehdään opiskelijoiden opinnäytetöitä.
- POLAMKissa on kirjasto.

Rajavartiolaitos

- Rajavartiolaitoksen esikunta tuottaa erilaisia raportteja viikko- kuukausi- ja vuositasolla, esim. rajatilanekatsauksen joka toinen kuukausi, Frontexin johdolla valmisteltavia European Document Fraud -raportteja, sekä

Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöiden raportteja Suomen edustustoista ulkomailta.

- Rajavartiolaitoksen esikunnan informaattikko tuottaa uutiskoosteita laittomaan maahantuloon, ihmiskauppaan ja rajatarkastuksiin liittyvistä aiheista.
- Raja- ja merivartiokoulun tutkimus- ja tietopalveluyksikössä tehdään tutkimusta, jonka painopistealueita ovat rajaturvallisuus, meriturvallisuus, johtaminen sekä kansainvälinen yhteistyö. Tutkimusta tehdään seuraavista aiheista: rajatarkastukset, rajavalvonta, sisäinen turvallisuus, rajat ylittävä rikollisuus, terrorismi, meripelastus, siviilikriisinhallinta, Venäjä sekä kansainvälinen oikeus.
- Raja- ja merivartiokoululla tehdään tutkielmia virkaurakurssien opinnäytteinä (pro gradu -tutkielmat, esiupseerikurssin tutkielmat, yleisesikuntaupseerikurssin diplomityöt).
- Raja- ja merivartiokoululla on kirjasto.

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on edistää etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa Suomessa sekä ehkäistä etnistä syrjintää ja puuttua syrjintään. Vähemmistövaltuutettu on myös kansallinen ihmiskaupparaportoija. Vähemmistövaltuutetun toimisto tuottaa näihin aiheisiin liittyviä tutkimuksia ja raportteja. Ihmiskaupparaporttoijana vähemmistövaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä.¹

Sisäasiainministeriön tutkimustoimintaa koordinoiva työryhmä koordinoi ministeriön hallinnonalan tutkimustoimintaa. Työryhmässä on edustus hallinnonalan keskeisistä virastoista ja oppilaitoksista. Työryhmä kehittää ministeriön yhteistä tutkimuspolitiikkaa, ylläpitää ministeriön tutkimusstrategiaa, sekä koordinoi ja seuraa sen edellyttämiä toimia. Työryhmä toimii hallinnonalan valmistelu- ja koordinaatio-organisaationa valtioneuvoston sektoritutkimuspäätöksen edellyttämissä toimenpiteissä. Vuosittainen budjetti poikkihallinnollisten tutkimushankkeiden tukemiseen on vuodesta 2012 lukien ollut 250 000 euroa. Ministeriön käytössä ei ole aiemmin ollut vastaavaa keskitettyä tutkimusrahoitusta. Työryhmä ei ole toistaiseksi tukenut maahanmuuttoa koskevia tutkimushankkeita, koska aihepiiriin liittyviä hankkeita ei ole työryhmälle esitetty.

2.1.3 Nykyisen tiedonhankintamallin ongelmat

Maahanmuuttoa koskevan tiedon ja tilastojen tuotannon hajanaisuus on maahanmuuttohallinnon rakenteisiin liittyvä ongelma. Hajanaisuuden ongelmaan voi pyrkiä jossain määrin vastaamaan luomalla eri toimijoita yhteen vetäviä palveluita, tuotteita tai tilaisuuksia, mutta kokonaan ongelmaa ei voi poistaa, vaan se joudutaan hyväksymään osana toimintaympäristöä.

¹ Vähemmistövaltuutettu, osoitteessa www.vahemmistovaltuutettu.fi

Tästä lähtökohdasta johtuen keskeiseen asemaan nousee tiedonhankinnan toimintamalli. Laadukkaaseen lainvalmisteluun ja hallinnon kehittämiseen tarvitaan huolellisesti kerättyä ja analysoitua tietoa. Tämän tiedon hankkimiseen ei nykyisellään ole vakiintuneita väyliä. Tiedon hankinta ei ole erityisen järjestelmällistä, vaan pikemminkin sitä luonnehtii sattumanvaraisuus ja kiire. Esimerkiksi lainsäädännön uudistamiseen tarvittavia taustaselvityksiä laaditaan maahanmuutto-osastolla säädösvalmistelijoiden ja harjoittelijoiden voimin, vaikka edellä kuvattu hajanaisuuden ongelma on hankala erityisesti satunnaisesti tietoa etsiville virkamiehille.

Nykytilanteessa ongelmallista on myös ennakkoinnin puute. Vaikka osa tiedontarpeista tulee väistämättä yllättäen ja tietoa joudutaan hankkimaan nopeasti, osa tulevista tiedontarpeista on mahdollista ennakoida. Ennakointiin on syytä panostaa, sillä ajan kanssa hankittu tieto on yleensä laadukkaampaa kuin kiireessä tehdyt selvitykset. Tulevien tiedontarpeiden kartoittamisen pohjalta voitaisiin tuottaa tietoa suunnitelmallisemmin. Tutkimus-, selvitys- ja kehityshankkeiden suunnitteleminen hyvissä ajoin mahdollistaisi myös sopivan osaajan ja mahdollisen ulkopuolisen rahoituksen hankkimisen ajoissa.

Tiedon pirstaleisuudesta, toimintakentän hajanaisuudesta ja tiedon tuotantoa leimaavasta satunnaisuudesta ja ennakkoinnin puutteesta johtuen lopputuloksena on usein riittävän kokonaisvaltaisen näkemyksen puute. Pirstaleisen tiedon pohjalta kokonaiskuvan luominen on hyvin vaikeaa sekä hallinnossa että politiikan valmistelussa. Erityisen vaikeaa se on aiheeseen vähemmän perehtyneille, hallinnonalan ulkopuolisille tahoille, kuten medialle ja kansalaisille.

Oikeisiin ja riittäviin tietoihin perustuva keskustelu on politiikan teon ensisijainen lähtökohta. Julkisuudessa käyty maahanmuuttokeskustelu ei useinkaan perustu faktoihin tai kokonaisnäkemyskysymyksiin. Tällainen keskustelu ei vie eteenpäin visionääristä politiikkaa. On vaikea luoda yhteistä näkemystä siitä, mihin maahanmuuttopolitiikalla ollaan pyrkimässä. Mediakaan ei pysty tuomaan keskusteluihin kokonaisvaltaisempia näkemyksiä, jos sille on tarjolla vain pirstaleista tietoa hajanaisista lähteistä.

2.2 Maahanmuuton tilastoinnin nykytila

Tilastoihin pohjautuva tieto on erittäin keskeinen osa mitä tahansa lainsäädäntö- tai selvityshanketta. Lisäksi tilastot ovat keskeisessä asemassa myös talousarvioita laadittaessa. Seuraavassa kuvataan maahanmuuton tilastoja sisäasiainhallinnonalalla tuottavat tahot ja heidän tuottamansa tilastotieto. Lisäksi kuvataan muutamien muiden keskeisten viranomaisten tuottamia maahanmuuttoon liittyviä tilastoja.

2.2.1 Maahanmuuttoon liittyvien tilastojen tuotanto ja julkaiseminen

Sisäasiainministeriön hallinnonala:

Maahanmuuttovirasto

- oleskelulupatilastot
- turvapaikka- ja pakolaistilastot
- kansalaisuustilastot
- vastaanottotoiminnan tilastot
- karkotustilastot
- ihmiskauppa: ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilastot, ihmiskauppalupatilastot, harkinta-aikaa koskevat tilastot

Maahanmuuttoviraston tilastot pohjautuvat ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä UMA:an. Sähköiset palvelut -yksikkö ylläpitää ja kehittää UMA-tilastointijärjestelmää sekä tilastojen tuottamiseen käytettävää Cognos-tilastotyökalua. Teknisen ylläpidon lisäksi sähköiset palvelut -yksiköstä toimitetaan tilastoja mm. EU:n tilastoasetuksen nojalla Eurostat:ille, ja vastataan viraston sisältä tai ulkopuolisilta tahoilta tuleviin tilastopyyntöihin. Sähköiset palvelut vastaa tästä toiminnasta kahden henkilötyövuoden panoksella. Tilastopalvelutoiminta ei liity sähköiset palvelut -yksikön ydintehtävään joka on toimia teknisenä palveluntarjoajana.

Turvapaikka-, maahanmuutto-, kansalaisuus- ja vastaanottoyksikkö sekä Joutsenon vastaanottokeskus tuottavat lisäksi omia tilastokatsauksiaan, joissa kuvaillaan kehitystä tilastotiedon pohjalta. Nämä katsaukset ovat olleet hyvin suosittuja ja media uutisoi niitä mielellään. Sekä nämä katsaukset että Maahanmuuttoviraston keskeisimmät tilastot on saatavissa viraston internet-sivuilla.² Katsausten lisäksi yksiköiden tilastoyhdyshenkilöt tekevät osaltaan tilastopalvelua vastaamalla erilaisiin kyselyihin ja tilastopyyntöihin.

² Osoitteessa http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot

Maahanmuuttovirastossa ei laadita yksiköiden tilastokatsauksia syvempää tilastoanalyysiä, eikä laajempia koosteita tai kansainvälisiä vertailuja. Cognos-järjestelmällä tehdään lähinnä peruseräraportointia, mutta ohjelmistolla olisi ominaisuuksiensa puolesta mahdollista tehdä myös pidemmälle meneviä analyyseja tai ennusteita. Analyyseja tai ennusteita ei nykyisellään laadita, koska se ei kuulu kenenkään työtehtäviin. Tilastotieteellisen osaamisen lisäksi analyyysien ja ennusteiden laatijan olisi tunnettava myös substanssia.

Maahanmuuttovirastossa on alkanut syksyllä 2012 vastaanottotoiminnan tilastoja koskeva kehittämishanke. Hankkeessa jatkokehitetään Cognosta tilastoinnin ja raportoinnin osalta niin, että jatkossa saataisiin entistä ajankohtaisempaa ja luotettavampaa tietoa vastaanottotoiminnan käytännön ohjauksen, talouden ja toiminnan hallinnan sekä arvioinnin tueksi. Hankkeesta on odotettavissa tuloksia syksyyn 2013 mennessä.

Poliisi

- poliisin myöntämät oleskeluluvat (UMA)
- EU-kansalaisten rekisteröinnit ja perheenjäsenten oleskelukortit (UMA)
- laittoman maahantulon tilastot (Keskusrikospoliisi)
- ihmiskauppaan liittyvät rikokset (poliisin tulostietojärjestelmä Polstat)
- maastapoistamistilastot (Helsingin poliisilaitos)
- säilöön ottamista koskevat tilastot
- Poliisihallituksen poliisin tulosseurantaa varten laatimat tilastot

Lisäksi Poliisihallitus tuottaa kuukausitasolla tilastoja mm. turvapaikkatutkintaan, maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon ja sisämaan ulkomaalaisvalvontaan liittyen. Poliisihallitus laatii tilastokatsauksia myös ad hoc -pyyntöjen perusteella.

Poliisi tuottaa maahanmuuttoon liittyviä tilastoja monesta eri järjestelmästä. Lisäksi eriaiheisten tilastojen pitäminen on hajautettu organisaation eri tahoille. Maahanmuuttoasiat ja ulkomaalaisluvut ovat poliisin toiminnassa vain pieni sektori, ja maahanmuuttoon liittyvät tilastot kulkevat osana muuta poliisin tilastotoimintaa tai tilastoidaan Maahanmuuttoviraston UMA-tilastointijärjestelmän kautta. Poliisi ei julkaise maahanmuuton tilastoja, mutta niitä saa pyytämällä.

Säilöönottotilastojen kehittämistä on selvitetty osana Ulkomaalaisen säilöön ottamista koskevien säännösten tarkistaminen -hanketta (SM072:00/2011). Nykyisten säilöönottotilastojen pohjalta ei ole mahdollista saada kattavaa kokonaiskuvaa säilöönottotilanteesta Suomessa. Säilöön ottamista koskevaa tilastotietoa kerätään sekä Metsälän säilöönottoyksikössä, poliisissa, Rajavartiolaitoksessa ja käräjäoikeuksissa, mutta mistään näistä ei ole saatavilla

oikeita ja kattavia kokonaislukuja. Säilöön ottamista koskevien säännösten tarkistamishankkeen tilastointia kehittämään perustetun alatyöryhmän ehdotuksen mukaan säilöön ottamista koskevat tilastot voitaisiin tulevaisuudessa tuottaa poliisin uuden toiminnanohjausjärjestelmä VITJAn kautta. VITJA tulee käyttöön vuonna 2014. Alatyöryhmän näkemyksen mukaan tulevaisuudessa tilastotietoja säilöön otetuista ulkomaalaisista tulisi saada puolivuosisittain ja vuosittain, ja niiden tulisi olla helposti saatavilla esimerkiksi Maahanmuuttoviraston internet-sivuilla.³

Poliisissa maahanmuuton tilastoihin liittyvää analyysia tehdään rajoitetusti. Poliisihallituksen johdolla toimiva laittoman maahantulon torjunnan työryhmä julkaisee vuosittain laittomaan maahantuloon liittyvän katsauksen, jossa on mukana myös tilastoja ja niiden analyysia. Poliisihallitus voi tilata tilastoanalyysia käyttöönsä PTR-keskuksesta ja PolStatista.

Rajavartiolaitos

- rajanylittäjien määrä
- turvapaikanhakijoiden määrä rajalla
- käännytykset rajanylityspaikoilla
- Rajavartiolaitoksen rajanylityspaikoilla paljastamat rikokset
- Rajavartiolaitoksen paljastamat luvattomat rajanylitykset ja laittoman maahantulon tapaukset

Rajavartiolaitoksen operatiiviset yksiköt tuottavat omilta alueiltaan kuukausitiedotteita, jotka sisältävät yllä mainittuja tilastotietoja. Nämä tiedotteet ovat julkisia ja näihin pohjautuvia uutisia julkaistaan usein muun muassa alueellisissa lehdissä. Muita tilastoja Rajavartiolaitos julkaisee rajoitetusti omilla internet-sivuillaan⁴ sekä Findikaattori-palvelun⁵ kautta.

Rajavartiolaitos tuottaa viranomaiskäyttöön rajatilannekatsauksen joka toinen kuukausi. Katsauksessa tämänhetkistä tilannetta verrataan historialliseen kehitykseen, lisäksi pyritään tekemään analyysia myös lähitulevaisuuden kehityksestä. Rajavartiolaitos tuottaa myös Frontexille analyttisen tilastoraportin kahden kuukauden välein.

³ Sisäasiainministeriö, Maahanmuutto-osasto (muistio 6.6.2012) Ulkomaalaisen säilöön ottamista koskevan tilastoinnin nykytila ja tilastoinnin kehittämistä koskevat ehdotukset.

⁴ Rajavartiolaitos lukuina, osoitteessa http://www.raja.fi/tietoa/rajavartiolaitos_lukuina

⁵ Findikaattorissa tietoa rajanylityksistä vuodesta 1999 alkaen, osoitteessa <http://www.findikaattori.fi/fi/105>

Sisäasiainministeriön viestintäyksikkö

Sisäasiainministeriön viestintäyksikkö julkaisee vuosittaista (2009, 2010, 2011) Maahanmuuton vuosikatsausta.⁶ Katsauksen tilastotiedot on koottu mm. Maahanmuuttoviraston, Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tilastoista.

Muut tahot:

Tilastokeskus

- muuttoliiketilastot: Suomen aluerajan ylittävät muutot.
- väestörakenne: kuvaa Suomessa vakinaisesti asuvaa väestöä, henkilöistä tilastoidaan mm. kieli, kansalaisuus ja syntymävaltio.
- väestön ennakkotilasto: tietoja väestönmuutoksista ja väestörakenteesta, tietoja mm. siirtolaisuudesta ja Suomen kansalaisuuden saaneista.
- väestöennuste: demografinen trendilaskelma, jossa ennustetaan tulevaa väestömäärää viime vuosien väestönkehityksen pohjalta. Ennusteessa huomioidaan myös maahan- ja maastamuutto, sen sijaan toimintaympäristön muutoksia (esimerkiksi maahanmuuttajien lähtömaiden kehitys) ennusteessa ei huomioida.
- työssäkäyntitilasto: tietoja myös äidinkielen ja kansalaisuuden mukaan.
- palkkarakennetilasto: tilastosta on saatavissa tietoja palkansaajan kansalaisuudesta.
- oppilaitosten opiskelijat ja tutkinnot: tietoja mm. opiskelijoiden ja tutkinnon suorittaneiden kansalaisuudesta ja äidinkielestä.
- perheitä koskevat tilastot: tietoa mm. puolisoitten/vanhempien kielestä, kansalaisuudesta ja syntymämaasta.
- poliisin tietoon tullut rikollisuus: tietoja mm. syylliseksi epäiltyjen kuulumisesta yleisiin ulkomaalaisryhmiin, samoin selvitettyjen rikosten syyllisten kansalaisuudet.
- syytetyt, tuomitut ja rangaistukset: tietoja ensimmäisessä oikeusasteessa tuomituista rangaistuksista, tuomitsematta jätetyistä ja hylätyistä syytteistä; tietoja rangaistuksista löytyy kansalaisuuden mukaan.

Tilastokeskus antaa tilastojensa julkistamisaikataulun vuodeksi eteenpäin. Tilastokeskuksen tilastoista keskeisimmät on saatavilla maksutta Tilastokeskuksen internet-sivuilta tai Stat.Fin tilastotietokannasta, mutta yksityiskohtaisemmat tiedot, pidemmät aikasarjat sekä eri tilastotietojen

⁶ Sisäasiainministeriö: Maahanmuuton tilastokatsaukset 2009, 2010 ja 2011, osoitteessa <http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttohallinto>

yhdistelyt ovat saatavissa vain maksullisten tietokantojen kautta.⁷ Tilastokeskus toimii EU:n tilastoasetuksen mukaisesti Eurostat:lle toimitettavien tilastojen kansallisena päävastuutahona ja toimittaa muuttoliiketilastoja Eurostat:lle.

Työ- ja elinkeinoministeriö

- työ- ja elinkeinotoimistojen osaratkaisut työntekijän oleskeluluvista⁸
- ulkomaalaiset työnhakijat työ- ja elinkeinotoimistoissa⁹
- kansalaisuuksittain jaoteltuna tilastotietoa: työnhakijoista, työttömyydestä ja erilaisista palveluista sekä niiden vaikuttavuudesta
- kotouttamiseen liittyvät indikaattorit
- maahanmuuttajabarometri

Työ- ja elinkeinoministeriö kehittää parhaillaan kotoutumisen indikaattoripakettia. Osa suunnitelluista indikaattoreista liittyy myös Maahanmuuttoviraston toimintaan. Näitä ovat lupaprosesseihin liittyvät indikaattorit jotka koskevat työntekijöiden ja opiskelijoiden oleskelulupien käsittelyaikaa sekä kansalaisuushakemusten käsittelyaikaa koskeva indikaattori.

Ulkoasiainministeriö

- viisumitilastot
- edustustoissa vireille tulleet oleskelulupahakemukset

Tilastoja ei julkaista ulkoasiainministeriön internet-sivuilla, mutta pyytämällä on mahdollista saada tarkempia tilastotietoja. Viisumitilastoista julkaistaan lehdistötiedotteita.

Väestörekisterikeskus

- Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset kansalaisuuksittain¹⁰
- viralliset asukasluvut vuodenvaiheessa¹¹
- Taskutieto: mm. Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrä, väestön rakenne äidinkielen mukaan¹²

⁷ Tilastokeskuksen tietokannat osoitteessa <http://stat.fi/tup/tilastotietokannat/index.html>

⁸ Tilastot saatavilla osoitteessa

http://www.mol.fi/mol/fi/02_tyosuhteet_ja_lait/02_ulkom_suomessa/00_luvat/00_osaratkaisut/index.jsp

⁹ TEM Tilastotiedote 2012:4 Ulkomaalaiset työnhakijat työ- ja elinkeinotoimistoissa vuonna 2011.

Osoitteessa http://www.tem.fi/files/34810/4_Tilastotiedote_2012.pdf

¹⁰ Tilasto saatavilla Maahanmuuttoviraston internet-sivuilta osoitteessa

http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot

¹¹ Tilasto saatavilla Väestörekisterikeskuksen internet-sivuilta osoitteessa

<http://www.vrk.fi/default.aspx?id=278>

¹² Taskutieto osoitteessa <http://www.vrk.fi/default.aspx?id=102>

Kansaneläkelaitos¹³

- Suomen sosiaaliturvan piiriin tulleet ja siitä lähteneet
- maahanmuuttajille maksetut tuet (kotoutumistuki)
- ETA-maihin työnhakuun lähteneille maksettu peruspäiväraha
- EU/ETA-maista Suomeen ja Suomesta EU/ETA-maihin muuttaneille maksetut perhe-etuudet
- ulkomaille maksetut eläkkeet
- kansainvälisen sairaanhoidon tilastot: kun suomalainen sairastuu ulkomailla ja tarvitsee sairaanhoitoa tai kun ulkomaan kansalainen sairastuu Suomessa
- etuuksien maksutiedoissa on tieto etuuden saajan kansalaisuudesta

Osa Kelan tilastoista on saatavissa internetistä.¹⁴

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM (International Organization for Migration)

- vapaaehtoisen paluun tilastot¹⁵

Kaupungit

- mm. Helsingin kaupunki julkaisee kattavasti kaupungin maahanmuuttajaväestöön liittyviä tilastoja¹⁶ sekä ennustetta vieraskielisen väestön määrästä pääkaupunkiseudulla.¹⁷

2.2.2 Maahanmuuton tilastoinnin nykytilanteen arviointia

Maahanmuuton tilastointiin liittyy sama hajanaisuuden ongelma kuin maahanmuuton tiedontuotantoon yleisemminkin. Maahanmuuton prosessin eri viranomaiset tuottavat jokainen omat tilastonsa omasta toiminnastaan. Näiden tilastojen tuotantoa ohjaa yleensä organisaation oma näkökulma – niitä tuotetaan niistä aiheista ja niillä näkökulmilla jotka ovat organisaation itsensä kannalta relevantteja. Tyypillinen tilastotiedon käyttökohde on organisaation eri osien tuloksellisuuden seuranta. Riskinä on, että tilkkutäkkimäinen viranomaisten kenttä tuottaa jokainen oman organisaationsa tarpeisiin omat tilastonsa, mutta kukaan ei koosta niitä yhteen, seuraa kehitystä laajemmin kansallisella tasolla tai tuota analyyseja ja ennusteita kerätyn tiedon pohjalta.

¹³ Kansaneläkelaitoksen tilastoja koskevat tiedot perustuvat esitykseen Kansainvälinen muuttoliike – Kelan tilastot, Kelan aktuaari- ja tilasto-osasto, Siru Keskinen, Tilastokeskuksessa 9.5.2012 pidetyssä maahanmuuton tilastoja koskevassa tilaisuudessa.

¹⁴ Kela: Tilastot, osoitteessa

<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/011001094800TL?OpenDocument>

¹⁵ IOM:n ylläpitämällä internet-sivuilla osoitteessa <http://www.vapaaehtoinenpaluu.fi/tilastot>

¹⁶ Helsingin kaupungin henkilöstökeskus, osoitteessa

<http://www.hel.fi/hki/Heke/fi/Maahanmuutto/Tilastot/Tilastot>

¹⁷ Vieraskielisen väestön ennuste Helsingin seudulla 2010–2030 saatavissa osoitteesta

http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/10_03_30_Tilastoja_muut_julkaisut_Vuori.pdf

Tietoperustaisen maahanmuuttopolitiikan ohjaamista varten tilastoja tulisi kuitenkin katsoa myös yhtä organisaatiota ylemmältä tasolta.

Keskeisin ongelma on tilastotiedon saatavuus. Vaikka tilastot ovat pääasiassa julkista tietoa, niitä ei silti juurikaan julkaista. Tilastotietoja täytyy erikseen pyytää siitä organisaatiosta, joka niitä tuottaa. Tilastopyyntöjen käsittely vie työaikaa tilaston tuottavassa organisaatiossa, ja tilastoa pyytänyt joutuu odottamaan pyytämiään tietoja sen sijaan että saisi ne käyttöönsä välittömästi.

Koska tilaston tuottajatahoja on paljon, pitää eri tilastot etsiä tai pyytää eri paikoista. Tämä vaatii osaamista sen suhteen mistä mikin tieto löytyy, ja lisäksi etsimiseen mene työaikaa. Eri viranomaisten tilastot eivät ole yhteismitallisia, ja sisällön ymmärtämiseen vaaditaan kunkin viranomaisen substanssin osaamista. Lähteiden ja esitystapojen moninaisuus voimistaa osaltaan kuvaa sirpaleisuudesta.

Maahanmuuton tilastoista ei valtionhallinnossa nykyisin juuri laadita yhteen vetävää analyysia. Yksittäiset viranomaiset tekevät omiin aiheisiinsa liittyviä analyyseja, mutta virastorajat ylittävää analyysia ei tuoteta missään. Kuitenkin maahanmuutto on prosessi, jota olisi mielekästä tarkastella suurempina kokonaisuuksina. Esimerkiksi laittoman maahantulon tilastot korreloivat jonkin verran turvapaikanhakijamäärien sekä karkotuspäätösten määrien kanssa. Maahanmuuttotilastojen kansainvälisiä vertailuja tehdään ad hoc -pohjalta eri tarkoituksiin, mutta ei säännönmukaisesti.

Sisäasianhallinnossa ei laadita yksityiskohtaisia maahanmuuttoon liittyviä ennusteita. Maahanmuuttovirastossa tehdään toiminnan suunnittelua varten karkeita arvioita tulevista hakijamääristä. Tilastokeskus laatii väestöennustetta väestön kokonaismäärästä, johon myös maahanmuutto vaikuttaa, mutta tämä ennuste jää yleiselle tasolle eikä kata maahanmuuttohallinnon erityisiä tarpeita. Maahanmuuttajien tuleviin määriin vaikuttavat Suomen oman maahanmuuttopolitiikan lisäksi myös esimerkiksi lähtömaiden kehitys sekä maahanmuuttopolitiikan muutokset muissa maahanmuuton kohdemaissa.

Ennusteille olisi käyttöä koko maahanmuuton hallinnonalalla. Esimerkiksi vastaanottotoiminnassa olisi tarvetta ennakoida tulevaa palveluntarvetta eli turvapaikanhakijoiden määrää. Samoin turvapaikkaprosessin päätöksen tekemiseen tarvittavien resurssien tehokas käyttö ja kohdentaminen niin poliisissa, maahanmuuttovirastossa kuin hallinto-oikeudessa edellyttävät ennakoivaa tietoa tulijamäärien kehittymisestä. Poliisihallitus tarvitsisi tulevaisuusarvioiteihinsa tilastotietoa, ja muun muassa pakolaisten kuntiin sijoittamisesta vastaava työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsisi ennakoivaa tietoa tulevista kuntiin sijoitettavien pakolaisten määristä. Ennusteita voisi hyödyntää myös valmiussuunnittelun tueksi tehtäviä tilannekuvia varten. Tilastoihin pohjautuvaa ennustetietoa voi lisäksi yhdistää taloustietoon, kuten esimerkiksi Ruotsissa tehdään. Ruotsi laatii viisi kertaa vuodessa ennusteen maahanmuuttajien määrästä tulevana vuosina. Ennusteeseen on yhdistetty

maahanmuuttajien määrän muuttumisen vaikutukset maahanmuuttohallinnon toimintaan ja kustannuksiin, joten toimintaa voidaan suunnitella paremmin ja arvioida tulevia toimintamenoja.¹⁸

Yleisesti kaivataan mahdollisuutta hahmottaa paremmin maahanmuuton kokonaiskuvaa ja kehitystä tilastojen kautta. Tämä toive on tullut esiin sekä tämän selvityksen tiedonkeruuhaastattelussa että mm. Maahanmuuton strategia 2020 -tilaisuudessa, jossa keskusteltiin maahanmuuttohallinnon rakenteista. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota maahanmuuton tilastoinnin puutteisiin työvoimamaahanmuuttoa ja sen tietopohjaa koskevassa raportissaan,¹⁹ ja aiheesta on tehty eduskunnassa kirjallinen kysymyskin toukokuussa 2012.²⁰

2.3 Euroopan muuttoliikeverkosto EMN:n tiedontuotanto

Euroopan muuttoliikeverkosto (European Migration Network, EMN)²¹ on EU-maissa toimivista kansallisista yhteyspisteistä sekä kansallisten verkostojen jäsenistä muodostuva tutkimus- ja tiedonvaihtoverkosto. Euroopan muuttoliikeverkoston puheenjohtajana toimii EU:n komissio. EMN:n Suomen yhteyspiste sijaitsee Maahanmuuttovirastossa, johon se perustettiin vuonna 2008. EMN:n rahoituksesta 80 % tulee EU:n komissiolta ja 20 % Maahanmuuttovirastolta.

Euroopan muuttoliikeverkoston tarkoituksena on tuottaa ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista politiikan suunnittelun tueksi Euroopan unionissa. EMN tuottaa teematutkimuksia, lyhyempiä fokuoituja tutkimuksia sekä vuosittaisen politiikkaraportin, jossa kuvataan maahanmuuttopolitiikan kehitystä. Lisäksi EMN:n kautta tehdään nk. ad hoc -kyselyitä. Ad hoc -kyselyllä voi kerätä nopeasti maahanmuuttoaiheeseen tietoa eri maista. Kysely välitetään kansallisiin EMN-yhteyspisteisiin jotka huolehtivat kukin oman maansa vastauksen laatimisesta.

Suomen EMN-yhteyspiste on vuodesta 2008 lähtien tuottanut vuosittain kolmesta kuuteen kansallista raporttia. Lisäksi EMN julkaisee kansallisten raporttien pohjalta laadittuja EU-tasoisia synteesiraportteja, joista saa kunkin raportin aiheeseen liittyvää vertailutietoa eri EU-maista. EMN:n toimintaa ohjaa vuosittain laadittava työohjelma,

¹⁸ Ruotsin Migrationsverketin tuorein, 26.10.2012 laatima ennuste luettavissa osoitteessa [http://www.migrationsverket.se/download/18.498cd6ad13a7dde85ef80007831/Prognos+26+okt+2012+kor.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.498cd6ad13a7dde85ef80007831/Prognos+26+okt+2012+korr.pdf)

¹⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012) Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2012.

²⁰ Kirjallinen kysymys 413/2012 vp: Maahanmuuton ja kansainvälisen liikkuvuuden tilastointi Suomessa. Kansanedustaja Olli Immonen, ps.

²¹ Euroopan muuttoliikeverkoston internet-sivut osoitteessa <http://www.emn.europa.eu>
Suomen yhteyspisteen internet-sivut osoitteessa <http://www.emn.fi>

joka vahvistetaan EMN:n ohjausryhmässä. Työohjelmassa mm. nimetään tulevan vuoden tutkimusten aiheet.

EMN:n tutkimuksia tehdään useimmiten sellaisista aiheista, jotka ovat ajankohtaisia EU:n komissiossa. Samat aiheet ajankohtaistuvat usein jonkin ajan kuluttua myös kansallisesti. EMN:llä on siis synteesiraporteissaan jo valmiina hyvää kansainvälistä vertailutietoa monista niistä aiheista, jotka ovat ajankohtaisia Suomen maahanmuuttopolitiikassa. Toisaalta tutkimusten sisällysluettelo sovitaan yhdessä EU-tasolla, ja tästä johtuen tutkimukset eivät aina sisällöltään ja kysymyksenasettelultaan istu täsmällisesti Suomen kansalliseen kontekstiin. Useimmiten kansallista raporttia jatkojalostamalla saataisiin paremmin vastattua kansallisiin tiedontarpeisiin. Nykyisillä EMN:n resursseilla tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Lisäksi EMN:n yhteinen työohjelma määrittää EMN-yhteyspisteiden työnkuvan hyvin pitkälle, eikä juurikaan mahdollista tutkimusten jatkamista tai kerätyn tiedon jalostamista kansalliseen kontekstiin sopivammiksi.

Suomen EMN-yhteyspisteessä on työskennellyt koko sen olemassaolon ajan kolme virkamiestä. Vuodelle 2013 on budjetoitu yhden henkilötövuoden lisäys. Tämän määräaikaisen tutkija-ylitarkastajan on tarkoitus osallistua EMN:n vuosittaisen työohjelman toteuttamiseen sekä työstää EMN:n jo tuottamia tutkimuksia eteenpäin kansallisiin tiedontarpeisiin sopivampaan muotoon.

2.4 Ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinto – nykytila

Tätä selvitystä koskevassa selvityspyynnössä pyydettiin tarkastelemaan mahdollisuutta keskittää maahanmuuttohallinnon ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinto osaamiskeskukseen. Seuraavassa kuvataan, miten hallinto on tällä hetkellä järjestetty. Selvityksen luvussa 4. esitellään kaksi vaihtoehtoista tapaa järjestää hankkeiden hallinto.

Maahanmuuttohallinnolle keskeisin ulkopuolisen rahoituksen lähde on Euroopan unioni, jonka nykyinen rahoituskausi päättyy vuoden 2013 lopussa. Uuden rahoituskauden myötä rahoitusinstrumentteihin on odotettavissa muutoksia vuodesta 2014 alkaen. Nykyisistä rahastoista voi hakea rahoitusta vielä vuonna 2013 sellaisiin hankkeisiin, jotka päättyvät viimeistään kesäkuussa 2015. Vuodesta 2014 alkaen voi hakea rahoitusta uuden ohjelmakauden 2014–2020 rahoitusohjelmista.

Maahanmuuttohallinnossa toteutetaan ulkopuolisella rahoituksella kahta eri tyyppiä olevia hankkeita: ensinnäkin joko hallinnon omien toimintojen tai EU-jäsenvaltioiden yhteistyön kehittämiseen tähtääviä hankkeita, ja toiseksi Twinning-hankkeita, joilla pyritään tukemaan EU:n laajentumisessa mukana olevien ja EU:n lähialueiden maiden

hallinnon ja lainsäädännön kehittämistä. Näitä erityyppisiä hankkeita on mielekästä tarkastella tässä selvityksessä toisistaan erillään.

2.4.1 Maahanmuuttohallinnon omien toimintojen ja EU-maiden yhteistyön kehittämiseen tähtäävät hankkeet

Hallinnon omien toimintojen kehittämiseen tähtääviä hankkeita on toteutettu Maahanmuuttovirastossa vuosittain useita.²² Hankkeisiin on hyödynnetty EU:n SOLID-rahastojen rahoitusta.²³ Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolla on ollut joitakin EU-rahoituksella toimivia kotouttamiseen liittyviä hankkeita, mutta hankkeet siirtyivät työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle samalla kun kotouttamisasiat siirrettiin sinne tammikuusta 2012 alkaen. Aiempina vuosina on toteutettu myös EU-jäsenvaltioiden yhteistyötä edistäviä hankkeita. SOLID-rahastojen vastuuviranomainen on sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö. Todentamisviranomaisena toimii sisäasiainministeriön talousyksikkö ja tarkastusviranomaisena sisäisen tarkastuksen yksikkö.

Hankkeen hallinnointiin kuuluu hankkeen rahoituksen hakeminen, myönteisen rahoituspäätöksen jälkeen hankkeen toimintojen pystyttäminen, toiminnan koordinoiminen ohjausryhmän kanssa, budjetin seuranta, hankkeen tiedottamisesta huolehtiminen sekä hankkeen väli- ja loppuraporttien laatiminen. Lisäksi on huolehdittava hankkeen taloushallinnosta rahoittajan ohjeiden mukaisesti. Nykyisin Maahanmuuttoviraston hankkeissa hankkeen koordinaattorina toimiva henkilö hoitaa sekä hankkeen substanssin että hankkeen hallinnon, paitsi taloushallinnon kirjanpitoon liittyvät tehtävät, joista huolehtii Maahanmuuttoviraston hallintoyksikkö.

Nykyisessä käytännössä haasteita on ollut erityisesti siinä, että Maahanmuuttovirastossa hankkeista vastaavat koordinaattorit ovat usein tekemässä ensimmäistä hankettaan. Rahoituksen hakemisesta, hankkeen suunnittelusta ja hallinnoinnista ei ole kertynyt ennestään osaamista, ja näihin asioihin täytyy usein paneutua omin päin ja rajoitetussa ajassa. Samoin rahastojen hankehakuun havahdutaan usein vasta hakuajan koittaessa, joten hankkeiden suunnitteluun jää vain vähän aikaa. Kokemattomuus hankehallinnosta voi heijastua myös taloushallintoon, jossa hankkeet aiheuttavat ajoittain paljon työtä.

²² Esimerkiksi vuonna 2012 Maahanmuuttovirastossa on toteutettu neljää hanketta:

Turvapaikkamenettelyn kehittäminen Lean-periaatteiden avulla, Maahanmuuttoviraston Tellus-lähtömaatietokannan integroiminen EU:n COI-portaaliin sekä tietokannan ajantasaisuuden ja käytettävyyden kehittäminen, Turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminnan sähköisten asiakastietojärjestelmien kehittämishanke ja Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden palvelujärjestelmän kehittämishanke.

²³ Sisäasiainministeriö hallinnoi kansallisesti EU:n Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa (General Programme "Solidarity and Management of Migration Flows") ja siihen liittyviä SOLID-rahastoja. Näitä rahastoja ovat Euroopan pakolaisrahasto, kotouttamisrahasto, ulkorajarahasto ja paluurahasto. Lisätietoja osoitteessa <http://www.intermin.fi/fi/ministerio/rahastot/solid-rahastot>

Ongelmia syntyy, kun kaikki hankkeita toteuttavat henkilöt eivät osaa huomioida taloushallinnon näkökulmaa toimintoja suunnitellessaan tai toteuttaessaan. EU-rahoitukseen liittyvät taloussäännöt ovat varsin tiukkoja ja yksityiskohtaisia, ja kulut on suunniteltava ja raportoitava niiden mukaan, jotta ne olisivat tukikelpoisia. Hankkeiden taloutta tulisi seurata koko ajan, ja huolehtia siitä että kaikki kulut tulevat raportoiduiksi säännösten mukaan. Asiakirjoja on säilytettävä kymmenen vuotta siten, että ne ovat löydettävissä, jos niitä tarvitaan komission tilintarkastusta varten. Jos hankkeessa ei ole noudatettu EU-rahoitukseen liittyviä taloussääntöjä, tuki voidaan periä takaisin myös hankkeen päättymisen jälkeen taannehtivasti.

Niukkojen budjettiresurssien aikana maahanmuuttohallinnon kannattaa panostaa ulkopuolisen rahoituksen hyödyntämiseen. Maahanmuuttohallinnon olisi pystyttävä hyödyntämään pitkäjänteisesti ja määrätietoisesti ulkopuolista rahoitusta kuten EU-rahoitusta oman toimintansa kehittämisessä. Lisäksi on EU-rahastojen rahankäytön kannalta tarkoituksenmukaista, että rahoitusta haetaan ja käytetään mahdollisimman huolellisesti valmisteltuihin hankkeisiin.

Sisäasiainhallinnossa ulkopuolisen rahoituksen hyödyntäminen on jatkuva kehitysalue. EU:n seuraavalla rahoituskaudella 2014–2020 on tarkoitus yksinkertaistaa menettelyjä, vähentää hallintobyrokratiaa ja panna lisää painoarvoa hankkeiden tuloksille. Organisaatioiden jatkuviin perustoimintoihin hankerahaa ei edelleenkään myönnetä, vaan määräaikaisiin hankkeisiin. Tulevaa rahoituskautta ajatellen on tärkeää tuoda hallinnonalan tarpeita mahdollisimman ajoissa esiin, jotta niitä voidaan pyrkiä viemään eteenpäin eri EU-rahoitusinstrumenttien teemoihin, joiden pohjalta rahoitusta myöhemmin tullaan jakamaan. Sisäasiainministeriössä on tämän vuoden mittaan selvitetty ulkopuolisen rahoituksen hyödyntämistä hallinnonalan hankkeissa, ja kartoitettu erilaisia mahdollisia rahoitusinstrumentteja. Selvitystyössä kertynyt tieto liitetään hallinnonalan yhteiseen Virta-intranettiin, josta se on kaikkien käytettävissä.

2.4.2 Twinning-hankkeiden hallinnointi maahanmuuttohallinnossa

Twinning-toiminta on hankemuotoista, hallitusten välistä komission rahoittamaa yhteistyötä, jolla jäsenmaat tukevat EU:n laajentumisessa mukana olevien ja EU:n lähialueiden maiden hallinnon ja lainsäädännön uudistamista ja kehittämistä. Twinning-toiminnan erityispiirteeksi voi todeta sen kaksisuuntaisuuden, hankkeista hyöttyä paitsi edunsaajamaa myös hanketoimija. Twinning-hankkeet ovat hyvä tapa viedä suomalaista hyvää hallintoa ja osaamista, testata omien järjestelmien toimivuutta toisenlaisessa toimintaympäristössä ja havaita tätä kautta oman osaamisen kapeikkoja. Lisäksi Twinning-yhteistyön kautta on mahdollista rakentaa yhteistyöverkostoja.²⁴ Suomessa

²⁴ Sisäasiainministeriö, kansainvälisten asioiden yksikkö (21.8.2012) Sisäasiainministeriön Twinning-prioriteetteja (muistio).

ulkoasiainministeriö toimii Twinning-toiminnan kansallisena koordinaattorina. Se myös neuvoo virastoja hanketarjousten valmistelussa ja hankkeiden hakemisessa.²⁵

Nykyisellään Maahanmuuttovirasto osallistuu jonkin verran maahanmuuttoalaan liittyviin Twinning-hankkeisiin niin kutsuttuna junior partnerina eli jonkun toisen maan hakeman ja hallinnoiman hankkeen kumppanina yksittäisten asiantuntijoiden voimin. Maahanmuuttovirasto tai maahanmuutto-osasto ei ole hakenut Twinning-hankkeita johtavana maana. Kynnykseksi on koettu Twinning-hankkeiden hallinnoinnista vastaavan organisaatorakenteen puuttuminen ja hankkeiden hallinnoinnin työläys. Sekä Maahanmuuttoviraston että maahanmuutto-osaston organisaatiot on koettu sen verran pieniksi, että hankehallintoon erikoistuneen organisaatorakenteen luomista ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

2.5 Toimintaympäristössä meneillään olevia hankkeita

Seuraavassa kuvaillaan muutamia ajankohtaisia hankkeita, joilla on yhtymäkohtia tai vaikutusta maahanmuuton osaamiskeskuksen toimintaan.

2.5.1 Maahanmuutto 2020 -strategia

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -hankkeessa määritellään Suomeen kohdistuvaa muuttoliikettä lähitulevaisuudessa ja linjataan maahanmuuttoa, kotoutumistoimia, työmarkkinoita ja korkeakouluja koskevia tavoitteita. Tavoitteena on laatia kokonaisvaltainen Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia, jossa pyritään ennakoimaan Suomeen kohdistuvan maahanmuuton määrää sekä laatua ja niiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan. Maahanmuuton strategian päivittäminen kuuluu pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan, ja se laaditaan hallituksen hyväksyttäväksi keväälle 2013.²⁶

Strategiatyön aikana työryhmä on keskustellut myös maahanmuuton osaamiskeskusten tarpeellisuudesta, ja keskustelussa on nostettu esiin muun muassa tilastointiin sekä puolueettoman tutkimustiedon saatavuuteen liittyviä ongelmia.²⁷ Työryhmän keskustelujen perusteella Suomelta puuttuu kokonaisvaltainen näkemys maahanmuutosta ja toisaalta tilastotyökalut tämän ennustamiseen. Maahanmuuttohallinnon tehokkaampi ja parempi tulosohejaus edellyttäisi kykyä

²⁵ Ulkoasiainministeriö: Kansallinen Twinning-koordinaatiotiimi ulkoasiainministeriössä, osoitteessa <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=44854&contentlan=1&culture=fi-FI>

²⁶ Lisätietoja strategiasta: Sisäasiainministeriö: Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia, osoitteessa http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/maahanmuutto_2020

²⁷ Ks. esimerkiksi Monitori (1.10.2012) Maahanmuuttohallinnon uudistaminen jakaa mielipiteitä, osoitteessa http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitori-lehti/1/0/maahanmuuttohallinnon_uudistaminen_jakaa_mielipiteita

ennustaa ja analysoida maahanmuuttovirtoja ja niiden kustannuksia, joista on myös keskusteltu työryhmässä.

2.5.2 Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen

Sisäasiainministeriö on asettanut hankkeen selvittämään maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantamista. Hankkeen toimikausi on 1.12.2011–31.12.2014.²⁸

Hallitusohjelmassa on asetettu yhdeksi maahanmuuton tavoitteeksi turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttaminen. Vastaanoton kokonaiskustannuksia on tarkoitus sopeuttaa hakijoiden määrää ja käsittelyaikojen lyhenemistä vastaavasti. Kielteisestä turvapaikkapäätöksestä johtuvat käännytyskustannukset on tavoitteena panna täytäntöön nykyistä nopeammin.

Tavoitteena on myös tehostaa turvapaikkapäätöksentekoa, jotta vastaanoton kustannuksia saadaan vähennettyä. Hankkeen aikana selvitetään päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa hidastavat tekijät ja laaditaan ehdotukset ja suunnitelma näiden tekijöiden poistamiseksi tai niiden vaikutuksen vähentämiseksi. Erityisesti tarkastellaan viranomaisten välisen yhteistyön tehostamista, työn organisointia ja keinoja saavuttaa säästöjä vastaanottokeskusten ohjauksen tehostamisella ja niiden toiminnan paremmalla integroinnilla Maahanmuuttoviraston toimintoihin.

2.5.3 Maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin (MPR) käyttöönotto

Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen moniviranomaismallin (MPR) käyttöönottoa maahanmuuttohallinnossa selvitetään tammikuussa 2012 alkaneessa hankkeessa. Hankkeella tehostetaan viranomaisten yhteistoimintaa maahanmuuttoasioissa. Tavoitteena on luoda pysyvä yhteistyörakenne viranomaisten välille. Mallia otetaan jo vuosia hyvin toimineesta poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyöstä. MPR-toimintamallin käyttöönotosta on sovittu hallitusohjelmassa.

Maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin käyttöönoton tavoitteena on nopeuttaa turvapaikkahakemusten käsittelyä. Yhteistyön tavoitteena on myös tehostaa laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja maahantulosäännösten kiertämisen torjuntaa sekä edesauttaa lupamenettelyjen sujuvuutta. Toimintamalli on tarkoitus ottaa käyttöön syksyllä 2013.²⁹ Maahanmuuton osaamiskeskus voisi tuottaa tutkimustietoa MPR-toiminnan tueksi.

²⁸ Sisäasiainministeriö: Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen. Kehittämishankkeen kuvaus luettavissa osoitteessa

http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/maahanmuuttohallinnon_tuloksellisuuden_parantaminen

²⁹ Sisäasiainministeriö: Maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin (MPR) käyttöönotto. Kehittämishankkeen kuvaus luettavissa osoitteessa

http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/maahanmuuton_moniviranomaismalli

2.5.4 Työ- ja elinkeinoministeriö: Maahanmuuttajien kotouttamistyön informaatio- ja verkosto-ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt esiselvityksen valtakunnallisen kotouttamisen verkosto- ja informaatio-ohjauksen tarpeesta ja toteuttamismahdollisuuksista. Selvityksen on laatinut Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Socca.³⁰

Esiselvityksessä esitetään pysyvän, valtakunnallisen, kotouttamistyötä tukevan yksikön perustamista. Tämä kotouttamisen osaamiskeskuksen tehtäväksi on suunniteltu valtakunnallista normiohjausta tukevaa ja sen toimeenpanoa seuraavaa toimintaa, alueellisten toimijoiden tukemista, kotouttamista koskevan tiedon levittämistä ja eri toimijoiden ja hallinnonalojen välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön vahvistamista. Taustalla ovat lisääntyvän maahanmuuton ja monimuotoistuvan asiakaskunnan tuomat haasteet palvelujärjestelmälle. Myös kotouttamispolitiikan toimeenpanoon tarvitaan tukea, jotta sitä voidaan toteuttaa kotoutumislain ja valtion kotouttamisohjelman mukaisesti. Selvitys osoittaa, että nykyistä ohjausjärjestelmää täydentämään tarvitaan keskitettyä verkosto- ja informaatio-ohjausta. Varsinkin asiakaspalvelutyötä tekevät paikallistoimijat hyötyvät selkeämmistä toiminta-ohjeista ja ajankohtaisesta kotouttamistyöhön liittyvästä tiedosta. Selvityksessä todetaan, että tieto tulee saada kaikkien eri tasoilla toimivien kotouttamistyöhön osallistuvien käyttöön.³¹

Mahdollisesti perustettavan työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskuksen ja tässä selvityksessä kuvaillun maahanmuuton osaamiskeskuksen tulee tehdä yhteistyötä. Nämä osaamiskeskukset eivät tee samoja tehtäviä, vaan niiden suunnitellut tehtävät ovat rinnakkaisia ja toisiaan tukevia. Kotouttamisen osaamiskeskuksen keskeisin tarkoitus on tuottaa ja jaella tietoa kotouttamisen paikallistoimijoille ympäri maan, sen sijaan maahanmuuton osaamiskeskuksen tarkoitus on kerätä, tuottaa ja analysoida tietoa hallinnon ja politiikan valmistelun tueksi erityisesti sisäasiainministeriön hallinnonalan, mutta myös muun maahanmuuttohallinnon tarpeisiin. Kumpikin osaamiskeskus kattaa maahanmuuton prosessista oman osansa. Yhteistyö osaamiskeskusten kesken hyödyttää molempia, ja ehdotuksia mahdollisista yhteistyön muodoista on jäljempänä luvussa 4.

³⁰ Esiselvitys on luettavissa osoitteessa

http://www.socca.fi/kehittaminen/maahanmuuttajatyo/kotouttamistyon_kehittamishankkeita/kotouttamisen_verkosto- ja informaatio-ohjauksen_malli/

³¹ Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Socca: Valtakunnallinen kotouttamisen verkosto- ja informaatio-ohjauksen malli, luettavissa osoitteessa

http://www.socca.fi/kehittaminen/maahanmuuttajatyo/kotouttamistyon_kehittamishankkeita/kotouttamisen_verkosto- ja informaatio-ohjauksen_malli/

2.5.5 Julkishallinnon tietovarantojen avaamiseen tähtäävä kehitys

Julkishallinnon tietovarantojen hyödyntämiseen on vahva yhteiskunnallinen tahtotila sekä Euroopan unionissa että kansallisesti. Kataisen hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi julkisin varoin tuotettujen tietovarantojen avaaminen kansalaisten ja yritysten käyttöön. Tavoitteena on julkisen sektorin hallinnoimien digitaalisten tietoaaineistojen saattaminen helposti uudelleenkäytettävissä, koneluettavassa muodossa tietoverkkojen kautta kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen, viranomaisten, tutkimuksen ja koulutuksen hyödynnettäväksi.³²

Tieto on merkittävä taloudellinen ja yhteiskunnallinen resurssi. Tietoa voi pitää kansantaloudellisessa mielessä julkishyödykkeenä, joka ei vähene käytössä vaan ennemminkin kasvaa. Tietoaaineistojen laaja saatavuus ja käytettävyys edistävät ja tehostavat olennaisesti tutkimusta.³³ Tästä huolimatta osa julkisesti rahoitetusta tietoaaineistoista on vaikeasti hyödynnettävissä, ja tietoaaineistojen varastointi ja organisointi on hajanaista. Tähän liittyen opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut Tutkimuksen tietoaaineistot -hankkeen (TTA), jonka tavoitteena on parantaa sähköisten tietoaaineistojen hyödyntämistä tutkimuksessa.³⁴

Lisäksi valtiovarainministeriön johdolla on meneillään julkisen hallinnon yhteisen metatietopalvelun esiselvitystä laativa hanke. Julkisen hallinnon metatietopalveluselvityksen tavoitteena on julkisen hallinnon yhteen toimivuutta edistävä metatietopalvelu, jonka kautta tiedon ja tietojärjestelmien tuottajat saavat mahdollisimman helposti käyttöön julkishallinnon yhteiset sanastot, ontologiat, metatietomäärittelyt, koodistot, luokitukset ja tunnisteet. Selvityksessä tuotetaan ehdotus metatietopalvelun toimintamallista, sen organisoinnista, palvelun sisällöistä sekä toteutukseen tarvittavista ratkaisuksista ja resursseista. Esiselvitys- ja suunnittelutyötä varten asetettu työryhmä tekee ehdotuksensa 31.12.2012 mennessä.³⁵ Tilastolliset aineistot tulevat olemaan keskeinen osa metatietopalvelua. Se, mitä metatietopalvelun käytännön toteutukset tulevat olemaan, riippuu esiselvityksen ehdotusten lisäksi myös siitä, miten metatietopalvelun rahoitus toteutuu. Sisäasiainhallinnossa maahanmuuton tilastot voisivat olla keskeisenä osana metatietopalvelua.

³² Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011, s. 50 ja 78

³³ Ilkka Niiniluoto, esipuhe selvityksessä: Tieto käyttöön. Tiekartta tutkimuksen sähköisten tietoaaineistojen hyödyntämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:4

³⁴ CSC (30.1.2012) Koordinaatioryhmä tukemaan sähköisten tutkimusaineistojen saatavuutta ja käyttöä. Osoitteessa <http://www.csc.fi/csc/ajankohtaista/uutiset/tta-koordinaatioryhma>

³⁵ Valtiovarainministeriö: Julkisen hallinnon yhteisen metatietopalvelun esiselvitys. Selvitysluonnos luettavissa osoitteessa

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120912Julkis/name.jsp

3 Yhteenveto kansainvälisen vertailun tuloksista

Selvityksen liitteeksi on laadittu muistio, jossa vertaillaan maahanmuuton tutkimustoimintojen organisointitapaa 18 Euroopan maassa. Seuraavassa on lyhyt yhteenveto vertailun tuloksista ja muutaman huomionarvoisen toimintamallin esittely.

Kussakin tarkastellussa maassa maahanmuuton perinteet, maahanmuuttajien määrä, yleinen hallintokulttuuri ja valtionhallinnon organisaatiomalli ovat vaikuttaneet siihen, millaisiin ratkaisuihin on päädytty. Vertailun maista Saksassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa on suurimmat maahanmuuttohallinnon tarpeisiin tietoa tuottavat erillisyyksiköt. Useimmissa maissa tarvittava tiedonhankinta tehdään pienimuotoisemmin joko ministeriössä, alaisessa hallinnossa tai tilataan ostopalveluna tutkimuslaitoksilta. Monessa maassa tutkimusyksikkö on liitetty maahanmuuttoviraston yhteyteen, ja lisäksi ainakin Saksassa, Iso-Britanniassa, Alankomaissa ja Ruotsissa kansallinen EMN-yhteyspiste toimii tutkimusyksikön yhteydessä.

Ostopalveluna tuotettuja tutkimuksia käytetään useimmissa maissa viranomaisten oman selvitystoiminnan lisänä. Ostopalveluna tilataan erityisesti syvempää tieteellistä analyysia tai tilastollista osaamista vaativia tutkimuksia.

Alankomaissa hyödynnetään systemaattisesti yliopistojen tutkijoita ja opinnäytteiden tekijöitä tutkimustiedon tuottamisessa. Maahanmuuttoviraston (IND) alaisuudessa toimii IND Information and Analysis Centre (INDIAC), joka tuottaa maahanmuuttoa koskevaa tietoa politiikan valmisteluun ja hallinnon tarpeisiin. INDIAC ohjaa ulkopuolisten tahojen kuten väitöskirjan tekijöiden tai yliopistotutkijoiden ja opiskelijoiden tekemiä maahanmuuttoa aiheisia tutkimuksia. Ohjattavia tutkimuksia on noin 20-30 vuosittain, ja ne perustuvat IND:lta saatavaan aineistoon. Tutkimuksen ohjaamiseen kuuluu tutkimuslupien järjestäminen, mahdollisen työtilan tarjoaminen sekä tutkimusraportin luonnosten lukeminen ja kommentointi. Ulkopuoliset tutkijat hankkivat oman rahoituksensa, IND ei maksa heille palkkaa. Näillä järjestelyillä IND saa tietoa tutkimuksen etenemisestä ja tuloksista vielä kun tutkimus on valmisteilla, ja voi varautua tulosten julkaisuun.

Saksan maahanmuuttovirasto BAMF:n tutkimusyksikössä tuotetaan analysoitua tietoa maahanmuuttohallinnon käyttöön. Meneillään on koko ajan kymmeniä eri tutkimushankkeita. Tutkimusyksikölle laaditaan työohjelma kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Ohjelmaa laadittaessa kuullaan eri ministeriöitä, liittovaltion maahanmuuttovirastoa ja EMN-yhteyspistettä. Työohjelman lisäksi tutkimusyksikölle osoitetaan myös paljon erilaisia pienempiä tietopyyntöjä. Työohjelmassa toiminnalle saadaan selkeät tavoitteet kahdeksi vuotta eteenpäin, mutta lisäksi resurssissa on väljyyttä, joka mahdollistaa myös lyhyemmällä aikajänteellä tulevien tietopyyntöjen

täyttämisen. Työohjelman laajemmista tutkimuksista tuotetaan julkaistavat tutkimusraportit, joten tietoa voidaan jakaa sitä kautta kaikkien kiinnostuneiden käyttöön. Samalla julkaistavien raporttien sisältö ja laatu on ulkopuolisten tahojen arvioitavissa.

Sekä Saksassa että Iso-Britanniassa maahanmuuttohallinnon tutkimusyksikön perustamisen taustalla on ollut näkemys, jonka mukaan politiikan tulisi perustua analysoituun tietoon. Christina Boswell (2011) on tutkinut miten tutkimustietoa tuotetaan ja hyödynnetään näiden maiden maahanmuuttohallinnoissa. Saksassa maahanmuuttokeskustelu oli Boswellin mukaan 1980-luvulta 2000-luvun taitteeseen asti melko populistista, ja keskustelun keskiössä olivat maahanmuuton sosiaaliset ja kulttuuriset aspektit. 2000-luvun alusta lähtien keskustelussa alkoi voimistua näkemys siitä, että maahanmuuttopolitiikan pitäisi perustua syvälliseen analyysiin, ja keskustelussa alettiin painottaa demografisen, sosiaalisen ja työmarkkinatilanteen analyysiin liittyvän tutkimustiedon tärkeyttä. Syyskuussa 2000 hallitus perusti maahanmuuttokomission toimimaan neuvonantajana meneillään olleessa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan reformissa. Yksi tämän komission keskeisistä viesteistä oli, että politiikkaa pitäisi ohjata rationaalisella keskustelulla, jonka pohjaksi tarvitaan vankkaa tietoa ja analyysia. Vuonna 2004 säädetyin lain perusteella Saksan maahanmuuttovirasto BAMF:iin perustettiin tutkimusyksikkö tuottamaan analyttistä tietoa maahanmuuton hallinnointia varten.³⁶

Saksan tavoin myös Iso-Britanniassa tutkimusyksikön keskeisenä tehtävänä on tukea tutkimustietoon perustuvan maahanmuuttopolitiikan luomista. Boswellin mukaan vuonna 2000 Home Office:n alaisuuteen perustetun Immigration Research and Statistics Service³⁷ (IRSS):n tarkoitus oli nimenomaan tukea uuden, entistä liberaalimman maahanmuuttopolitiikan toimeenpanoa ja kerätä tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista. IRSS:n toiminta on 2000-luvun kuluessa muuttunut yhä tarvelähtöisemmäksi, tutkimuksilla pyritään vastaamaan spesifeihin, maahanmuuttohallinnosta nouseviin tiedontarpeisiin.³⁸

Monessa maassa julkaistaan maahanmuuton tilastojen vuosikatsausta. Vuosikatsauksia laaditaan ja julkaistaan usein monen viranomaisen yhteistyönä – tyypillisin yhteistyökumppani maahanmuuttohallinnolle on tilastoviranomainen. Tilastojen lisäksi katsauksissa voi olla muutakin sisältöä. Esimerkiksi Saksa julkaisee hyvin laajaa ja kattavaa vuosiraporttia, jossa käydään läpi keskeiset maahanmuuton osa-alueet ja vertaillaan tilannetta myös muiden maiden kehitykseen (mm. Suomen). Vuosikatsauksia julkaistaan sekä painettuina ja pdf-muodossa (esim. Saksa, Norja, Tanska) että internet-sivustoina (Itävalta). Itävallan internet-sivustona julkaistavaan katsaukseen on

³⁶ Boswell Christina (2011) The political uses of expert knowledge: Immigration policy and social research, s 163-168

³⁷ Huomaa että Iso-Britannian maahanmuuton tutkimuksen organisaatio on muuttunut tuon IRSS:n perustamisen jälkeen, nykyinen organisaatio on kuvattuna tämän selvityksen liitteessä.

³⁸ Boswell 2011, s. 141–149

yhdistetty hyvin kattavasti melko yksityiskohtaisiakin tilastotietoja, mutta katsauksessa on silti onnistuttu ylläpitämään selkeä yleisrakenne ja sen pohjalta on mahdollista saada hyvä kokonaiskuva tilanteesta.

Maahanmuuton tilastoja julkaistaan eri maissa vaihtelevasti. Ruotsissa maahanmuuttotilastoja julkaistaan mm. Migrationsverketin internet-sivuilla. Tämän lisäksi Ruotsin maahanmuuttotilastoja julkaisee yksityinen, vihreä-liberaalitaustainen ajatushautomo.³⁹ Tilastot ja niihin pohjaavat kuvaajat ovat erittäin helppo väline ohjata maahanmuuttoon liittyviä käsityksiä ja keskusteluita haluttuun suuntaan. Lisäksi maahanmuutto on sensitiivinen politiikan alue. Näistä syistä maahanmuuttoon liittyvän tiedon, erityisesti tilastotiedon, tulisi olla mahdollisimman kattavasti saatavilla neutraaleista viranomaislähteistä.

³⁹ Migrationsinfo.se -sivustoa julkaiseva FORES kertoo olevansa vihreä ja liberaali ajatushautomo: ”FORES - Forum för reformer och entreprenörskap, är en grön och liberal tankesmedja som vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sitt liv.” Migrationsinfo.se: Om Migrationsinfo, osoitteessa <http://www.migrationsinfo.se/om#>

4 Esitys osaamiskeskuksen perustamisesta

Edellä on kuvattu maahanmuuton tiedontuotannon nykytilaa ja siihen liittyviä haasteita. Tilanteen pohjalta on perusteltua esittää maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamista.

Nykyisen tiedonhankintamallin ongelmia kuvaavassa kappaleessa todettiin, että tiedon ja tilastojen tuotannon hajanaisuus on maahanmuuttohallinnon rakenteeseen liittyvä ongelma, joka on hyväksyttävä osaksi tiedontuotannon toimintaympäristöä. Tästä lähtökohdasta keskeiseen asemaan nousee tiedonhankinnan toimintamalli.

Maahanmuuttoa koskevan tiedon keräämiseen, analysointiin ja tuotantoon tottuneelle tutkijalle hajanaisuus ei ole yhtä suuri ongelma kuin tietoa oman työnsä ohessa satunnaisesti etsivälle virkamiehelle. Tutkimus- ja selvitystyöhön keskittyneeseen yksikköön kertyy ajan mittaan osaamista ja tietoa hyvistä tiedon hankinnan väylistä ja metodeista. Työ käy joutuisammin ja lopputulos on laadukkaampi. Tiedon hankinnassa asiantuntijuus on valttia – tiedonhaun ja jalostamisen ammattilainen tekee työn tehokkaammin ja saa aikaan paremman lopputuloksen.

Edellä todettiin ongelmaksi myös se, että pirstaleisen tiedon pohjalta on hyvin vaikeaa luoda kokonaiskuvaa maahanmuuton tilanteesta ja kehityksestä. Osaamiskeskuksen on mahdollista laatia kokonaiskuvan muodostamista tukevia raportteja ja analyysseja. Samoin osaamiskeskukseen on luontevaa koota maahanmuuton tilastojen julkaisemista ja tilastoihin perustuvien analyysien ja ennusteiden tuottaminen.

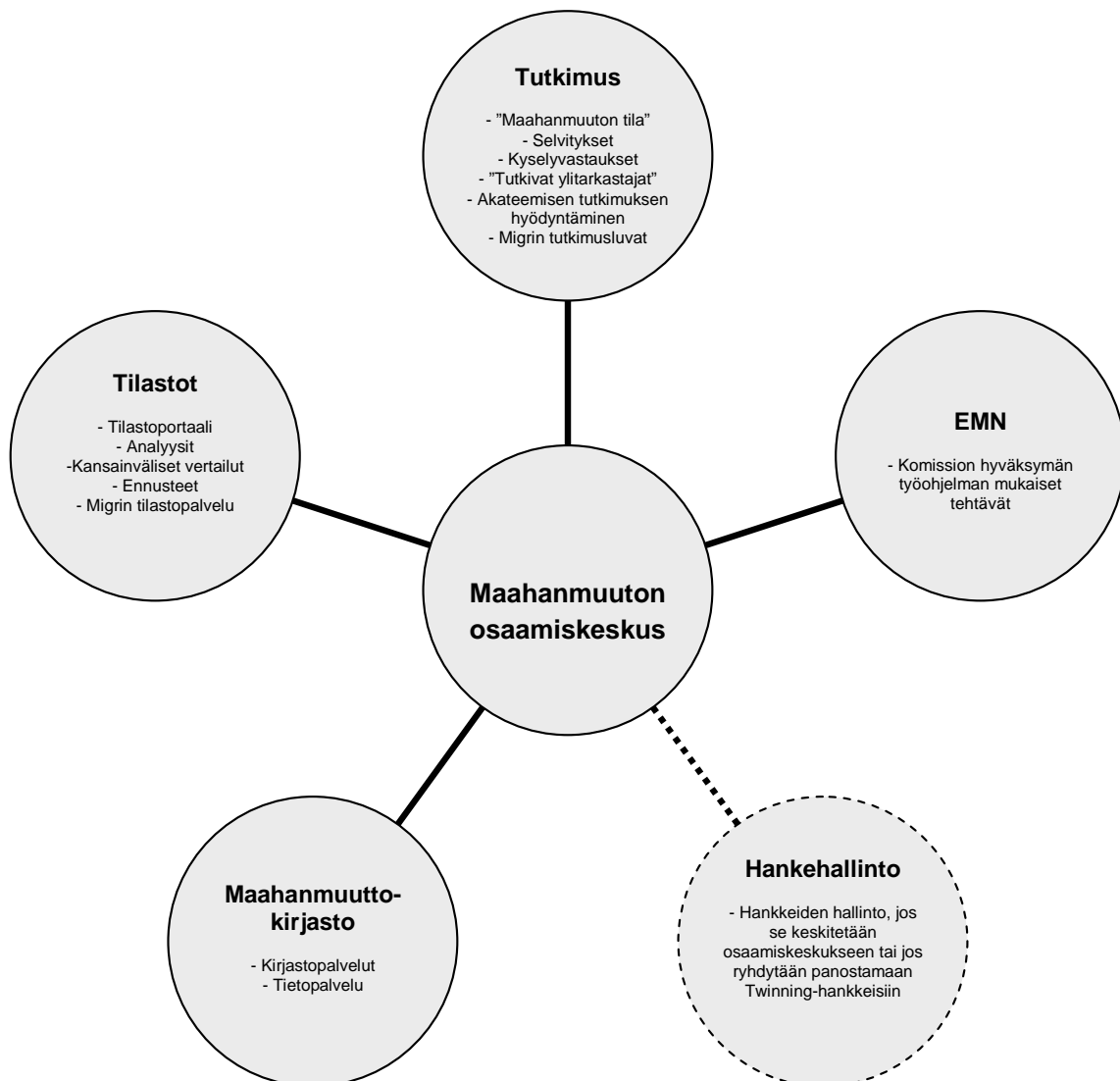
Selvityksen tässä osassa esitetään maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamista Maahanmuuttovirastoon, jossa osaamiskeskuksen toiminnot yhdistetään EMN-yhteyspisteen kanssa. Osaamiskeskuksen tehtävänä olisi kerätä, tuottaa ja analysoida sekä tutkimus- että tilastotietoa poliittisen päätöksenteon ja viranomaistoiminnan tueksi. Sen lisäksi, että osaamiskeskus toimii tiedontuotannon solmukohtana, sinne voidaan myös keskittää ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinto. Seuraavassa on yleiskuvaus osaamiskeskuksen tehtävistä, joita kuvataan jäljempänä tarkemmin.

Osaamiskeskuksen ydintehtävät:

1. **Tutkimus:** tutkimusten ja selvitysten laatiminen politiikan valmistelun ja hallinnon tietotarpeisiin, erilaisiin tietopyyntöihin vastaaminen, ja akateemisen tutkimuksen hyödyntäminen. Tätä tehtävää hoidettaisiin osin virkatyönä, osin hankkeina, joita hoitaisivat ”tutkivat ylitarkastajat”.
2. **Tilastot:** maahanmuuton tilastojen julkaiseminen tilastoportaalissa, analyysien, kansainvälisten vertailujen ja ennusteiden laatiminen.

3. **Maahanmuuttokirjasto:** kirjastopalvelut ja tietopalvelu.
4. **Euroopan muuttoliikeverkosto EMN:** EMN:n yhteyspisteen tehtävät EU:n komission hyväksymän työohjelman mukaan.
5. **Hankehallinto:** hankehallinto voidaan liittää osaamiskeskuksen tehtäviin, jos ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinto päätetään keskittää osaamiskeskukseen. Selvityksessä on esitetty tästä aiheesta kaksi vaihtoehtoista ratkaisua.

Kuva 1: Ehdotus osaamiskeskuksen ydintehtäviksi:



4.1 Osaamiskeskuksen sijoituspaikka

Osaamiskeskuksen sijoituspaikaksi on useita vaihtoehtoja. Seuraavassa tarkastellaan eri vaihtoehtoja ja perustellaan esitystä osaamiskeskuksen perustamisesta Maahanmuuttovirastoon ja sen toiminnan yhdistämisestä EMN:n toimintoihin.

Sisäasiainhallinto vs. hallinnon ulkopuolinen tutkimuslaitos:

- Maahanmuuton osaamiskeskuksen on lähtökohtaisesti tarkoitus palvella tiedolla maahantuloon liittyvän politiikan valmistelua ja päätöksentekoa, josta vastuu kuuluu sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Tästä syystä sen on oltava lähellä niitä hallinnon käytännön toimijoita, joilta tieto ja tiedon tarpeet tulevat.
- Osana sisäasiainhallintoa osaamiskeskuksen työntekijöillä on tarvittaessa vaivaton pääsy myös ei-julkiseen materiaaliin.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto vs. alainen hallinto:

- Ministeriön alaisessa hallinnossa osaamiskeskus toimii selkeämmin erillään poliittisesta ohjauksesta. Riippumattomuus on keskeistä työn laadun kannalta – tuotetun tiedon tulee olla objektiivista, jotta siitä on oikeasti hyötyä. Lisäksi riippumattomuus luo osaamiskeskuksen laatimille tutkimuksille uskottavuutta, kun niitä tarkastellaan ulkopuolisin silmin.
- Osaamiskeskuksen sijoittaminen erilleen sisäasiainministeriöstä korostaa sitä eroa, että osaamiskeskuksen rooli on tuottaa neutraalia tietoa politiikan valmistelun taustaksi, mutta itse politiikan valmistelun vastuu on ministeriössä.
- Osaamiskeskuksen toiminnassa on tarkoitus hyödyntää merkittävässä määrin ulkopuolista rahoitusta, kuten EU:n sisäasioiden alan rahoitusohjelmia. Näitä rahoitusohjelmia hallinnoi sisäasiainministeriö ja maahanmuutto-osastolla on edustus rahastojen ohjauselimissä. Näistä rahoitusohjelmista rahoituksen myöntäminen ministeriön maahanmuutto-osastolla toimivan osaamiskeskuksen hankkeisiin voisi olla ongelmallista.
- Ministeriön alaisessa hallinnossa Maahanmuuttovirasto on luontevin sijoituspaikka.

Maahanmuuttovirastossa osaamiskeskus kannattaa yhdistää EMN-yhteyspisteen kanssa:

- Synergiaedut tutkimustiedon tuottamisessa: EMN tuottaa jo nyt paljon tietoa maahanmuuton keskeisistä aiheista, samoista tai näihin liittyvistä aiheista tietoa tuottaessaan osaamiskeskuksen kannattaa rakentaa jo valmiiksi tehdyn työn varaan ja hyödyntää kertynyttä osaamista.
- EMN:n kautta osaamiskeskuksen on helppo hankkia kansainvälistä vertailutietoa kansallisiin selvityksiin.
- Sekä EMN-yhteyspiste että tuleva osaamiskeskus ovat molemmat suhteellisen pieniä yksiköitä. Useamman virkamiehen työyhteisö mahdollistaa sen, että organisaatiosta löytyy laaja-alaista erityisosaamista ja tuo joustovaraa yllättävien tilanteiden varalle.

- EMN:n ja osaamiskeskuksen välinen työnjako kannattaa tehdä joustavaksi: henkilöstö ja tehtävät voisivat liikkua siten että osaamiskeskuksen uusiin ja vakiintumattomiin toimintoihin voidaan hyödyntää kokeneita osajia, ja EMN:n jo vakiintuneisiin tehtäviin voidaan helpommin opastaa uusia työntekijöitä. EMN:n tehtävien prosessit on jo kuvattu joten uuden työntekijän on helpompi ne omaksua kuin osaamiskeskuksen aluksi vielä jäsentymättömät toimet.

4.2 Osaamiskeskuksen ohjaus

Osaamiskeskuksen toiminnan ohjausta varten perustetaan erillinen ohjausryhmä, jonka nimittää sisäasiainministeriö. Koska osaamiskeskuksen on tarkoitus palvella kaikkia maahanmuuton alalla toimivia viranomaisia, voidaan ohjausryhmään kutsua jäseniä sisäasiain hallinnonalan viranomaisten lisäksi myös ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksiköstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä ja muista eri sektoriministeriöistä sekä Tilastokeskuksesta. Ohjausryhmä luo osaamiskeskuksen toiminnalle suuntaviivat osallistumalla osaamiskeskuksen työohjelman laatimiseen.

4.3 Työohjelma toiminnan perustaksi

Keskeinen elementti osaamiskeskuksen toiminnan ohjauksessa on vuodeksi kerrallaan laadittava työohjelma. Ohjelmaa voidaan tarkistaa puolivuositain. Työohjelman tarkoituksena on parantaa tiedontuotannon ja tarpeiden ennakointia, auttaa osaamiskeskusta tulevien resurssitarpeiden arvioimisessa sekä mahdollistaa ulkopuolisen projektirahoituksen käyttäminen tutkimushankkeisiin. Ulkopuolista rahoitusta on haettava hyvissä ajoin, joten tutkimushankkeetkin on suunniteltava riittävän aikaisin.

Osaamiskeskuksen työohjelman hyväksyisi sisäasiainministeriön kansliapäällikkö osaamiskeskuksen ohjausryhmän esityksestä työohjelmavuotta edeltävän vuoden syksyllä.

Sisäasiainministeriö valmistelee kaksi kertaa vuodessa lainsäädäntösuunnitelman, jossa luodataan tulevia lainsäädännön uudistamistarpeita. Lainsäädäntösuunnitelma on huomioitava osaamiskeskuksen työohjelmaa laadittaessa, ja lisäksi on kuultava hallinnonalan viranomaisten näkemyksiä tulevista tiedontarpeista. Vaikka viranomaisia kuullaan työohjelman laatimisen yhteydessä, osaamiskeskukselle voi välittää tiedontarpeita ja tutkimusideoita myös pitkin vuotta. Nykyisin hallinnon toiminnassa esiin tulevat tutkimusideat jäävät usein ”pöytälaatikkoon” omien resurssien tai osaamisen puuttuessa.

Euroopan muuttoliikeverkostolla on kalenterivuositain vahvistettava työohjelma, joka laaditaan EU:n komission johdolla. EMN:n työohjelman sisältö on huomioitava osaamiskeskuksen työohjelmaa laadittaessa, jotta synergiaedut saadaan maksimoitua ja

päällekkäisyyksiltä välttään. Samoin EMN:n tuleviin tutkimusaiheisiin kannattaa pyrkiä vaikuttamaan nykyistä määrätietoisemmin, jotta Suomea kiinnostavat tutkimusaiheet nousisivat EMN:n työohjelmaan.

Työohjelmaan kuuluvien tutkimusten ja selvitysten lisäksi osaamiskeskuksen toimintaan kuuluisi myös lyhyiden selvitysten laatiminen nopeammalla aikataululla. Tähän on varattava työohjelmassa resursseja. Lisäksi osaamiskeskuksen toimintaan sisältyisi erilaisiin kansainvälisiin ja kotimaisiin kyselyihin vastaaminen. Nykyisellään sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolla koordinoidaan vastaukset mm. IGC:n kautta tuleviin kyselyihin ja valtioneuvoston kanslian pyytämiin tilannekatsauksiin. Näihin kyselyihin vastaamiseen tarvittava tieto tulee osittain Maahanmuuttovirastosta, joten kyselyvastausten koordinointi voisi kokonaisuudessaan siirtyä maahanmuutto-osastolta osaamiskeskukselle.

4.4 ”Maahanmuuton tila” -vuosiraportti

”Maahanmuuton tila” olisi osaamiskeskuksen laatima, vuosittain ilmestyvä raportti, jossa on koostettuna keskeisiä, kiinnostavia ilmiöitä maahanmuutosta Suomen osalta kyseisenä vuonna. Maahanmuuttohallinnossa laaditaan nykyisinkin monenlaisia raportteja ja tilastokatsauksia, mutta jokainen raportti tarkastelee vain rajoitettua aihealuetta. ”Maahanmuuton tilaan” voi yhdistää aineksia EMN:n vuosittaisesta politiikkaraportista, Maahanmuuttoviraston yksiköiden laatimista tilastokatsauksista ja muista maahanmuuttohallinnon tilastoista ja raporteista.

Nykyisin tuotetaan muun muassa seuraavia maahanmuuttoaiheisia raportteja ja katsauksia:

- EMN:n vuosittainen politiikkaraportti (Annual Policy Report)⁴⁰
- Maahanmuuttoviraston yksiköiden tilastokatsaukset (turvapaikka-, maahanmuutto-, kansalaisuus- ja vastaanottoyksikkö, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä)⁴¹
- Sisäasiainministeriön viestinnän julkaisema Maahanmuuton vuosikatsaus⁴²
- Tilastokeskuksen muuttoliiketilastoihin liittyvät julkaisut⁴³
- Poliisihallituksen koostama Laittoman maahantulon arviointiraportti
- SOPEMI: sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto laatii OECD:lle vuosittain kansallisen raportin maahanmuuton trendeistä. OECD koostaa synteesiraportin kansallisista raporteista ja julkaisee sen nimellä OECD International Migration Outlook: SOPEMI.⁴⁴

⁴⁰ Osoitteessa <http://www.emn.fi/raportit>

⁴¹ Osoitteessa http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot

⁴² Osoitteessa <http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttohallinto>

⁴³ Tilastokeskus julkaisee katsauksia sekä sähköisesti että painettuna, tilastoja löytyy mm. osoitteesta <http://www.stat.fi/til/muutl/index.html>

⁴⁴ OECD:n synteesiraportti osoitteessa http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2011_migr_outlook-2011-en

Osaamiskeskus ottaa päävastuun ”Maahanmuuton tila” -raportin laatimisesta, mutta voit kutsua tarvittaessa yhteistyökumppaneita muista viranomaisista. Raportti voidaan julkaista sekä sähköisenä että painettuna. Keskeisintä raportin antia olisi selkeä kuvaus raportointivuoden kehityksestä sekä aihealueittain (turvapaikka-, oleskelulupa-, kansalaisuusasiat, vastaanottotoiminta, laitton maahanmuutto, ihmiskauppa) että yhteenvetona. Raporttiin kuuluisi monipuolinen tilasto-osio selkeine kuvaajineen. Raportin sähköisessä versiossa on mahdollista vielä lisätä tilastojen määrää ja tarkkuutta. Raportti voidaan julkaista internet-sivuston muodossa, näin siihen voidaan sisällyttää enemmän tilastotauluja ja -kuvaajia, joita lukijan on mahdollista avata tarkasteltavaksi oman kiinnostuksensa mukaan.⁴⁵ Kun yksityiskohtaiset tilastoaineistot löytyvät raportin sähköisestä versiosta, painetussa versiossa tilastotaulujen määrää voi rajoittaa, jotta raportti pysyy helppolukuisena.

”Maahanmuuton tila” -raportissa voi olla yllä kuvatun vakiosisällön lisäksi vuosittaisia eritysteemoja tai lyhyitä katsauksia joihinkin ajankohtaisiin aiheisiin. Näiden tuottamisessa voidaan tehdä yhteistyötä myös akateemisen tutkimussektorin kanssa.

”Maahanmuuton tila” -raportti kuvaisi kattavasti maahanmuuton kehitystä sisäasiainministeriön hallinnonalan näkökulmasta. Laajempi kokonaiskuva maahanmuutosta voidaan saada, jos raporttiin lisätään aineistoa muiden ministeriöiden hallinnonaloilta. Keskeisiä olisivat esimerkiksi kotouttamistoimiin liittyvät tilastot ja indikaattorit, joiden osalta osaamiskeskus voisi tehdä yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen suunnitteilla olevan kotouttamisen osaamiskeskuksen kanssa. Näin laajennettuna ”Maahanmuuton tila” kattaisi vielä paremmin koko maahanmuuton prosessin ja voisi osaltaan helpottaa hallinnonalojen rajat ylittävän kokonais kuvan saamista. Kokonaisvaltaisen maahanmuuttopolitiikan suunnittelun kannalta tällainen yleiskuva olisi erittäin hyödyllinen.

”Maahanmuuton tila” -raportin julkistamiseen voidaan liittää korkeatasoinen julkistamisseminaari, jossa sekä poliitikot, viranomaiset että tutkijat voivat keskustella maahanmuuton ajankohtaiseen tilanteeseen liittyvistä aiheista.

4.5 Tilastoihin liittyvä kehittäminen

4.5.1 Tilastojen saatavuuden ja hyödynnettävyyden parantaminen

Maahanmuuton tilastojen saatavuutta voidaan parantaa kokoamalla ne yhteiseen portaaliin, jota hallinnoi osaamiskeskus. Portaali voidaan perustaa kokoamalla sinne aluksi sisäasiainhallinnon keskeiset maahanmuuttoon liittyvät tilastot Maahanmuuttovirastosta, poliisilta ja Rajavartiolaitokselta. Myöhemmin sitä voidaan

⁴⁵ Tällaista raporttimuotoa käyttää mm. Itävalta Migration & Integration -raportissaan, osoitteessa http://www.integrationsfonds.at/de/zahlen_und_fakten/statistisches_jahrbuch_2012/

kehittää edelleen liittämällä sinne muidenkin ministeriöiden hallinnonalojen maahanmuuttoon liittyvää tilastotietoa. Kehittämisen tavoitteena on ratkaisu, joka yhdistää maahanmuuton toimijoiden tilastot yhteen, hyvin tunnettuun ja helppokäyttöiseen järjestelmään, joka on julkisesti kenen tahansa käytettävissä internetin kautta.

Keskeisiä vaatimuksia tilastoportaaliin ovat tilastojen kattavuus ja tuoreus: tietoa pitää löytyä riittävän laajasti eri aiheista, ja sen on oltava tuoretta. Lisäksi tilastodatan tulee olla koneluettavassa muodossa, jotta sitä on helppo ottaa portaalista edelleen työstettäväksi. Kaikkiin tilastoihin tulee liittää riittävän yksiselitteiset metatiedot. Tilastoportaaliin voisi sisältyä mahdollisuus generoida omien tarpeiden mukaisia taulukoita toivotuilla muuttujilla.⁴⁶ Portaaliin tallennettujen tilastojen lisäksi siihen voidaan sisällyttää myös linkkejä niihin maahanmuuttoon liittyviin tilastoihin, joita portaalista ei ole saatavilla. Portaali olisi luonteva paikka myös maahanmuuton tilastoihin pohjautuvien indikaattorien julkaisemiselle. Indikaattorit ovat helppo tapa havainnollistaa tilastojen tietoa lukijalle. Tilastodatan lisäksi portaaliin voidaan sisällyttää myös eri tahojen tuottamia maahanmuuttoon liittyviä tilastokatsauksia ja raportteja, maahanmuuton tilastoihin liittyviä uutisia sekä linkkejä kansainvälisiin tilastolähteisiin.

Maahanmuuton tilastoja tarvitaan viranomaiskäyttöön, mutta myös media, tutkijat ja kansalaiset ovat kiinnostuneita niistä. Nykyisin tilastoja tuotetaan esimerkiksi Maahanmuuttovirastossa erittäin paljon yksittäisten tilastopyyntöjen pohjalta. Tavoitteeksi tulee ottaa, että tilastotietojen tarvitsijoilla on mahdollisimman hyvät mahdollisuudet hankkia tarvitsemansa tieto itsepalveluna. Vaikka tilastoportaalin perustaminen ja ylläpito tuovat lisätyötä, tilastopyyntöjen käsitteleminen hallinnonalan eri viranomaisissa oletettavasti vähenee portaalin myötä. Lisäksi helposti ja maksutta saatavilla olevat maahanmuuton tilastot voisivat muodostaa kiinnostavan tutkimusmateriaalin, joka rohkaisisi nykyistä useampia tutkijoita ja opiskelijoita tarttumaan maahanmuuttoaiheeseen tutkimuksissaan. Tilastoportaalista tuoreet ja oikeat tilastoluvut ovat median ja kansalaisten helposti saatavilla, millä voi olla vaikutusta maahanmuutosta käytävään julkiseen keskusteluun.

Haasteena tilastoportaalissa on saada kaikki tilastoja tuottavat viranomaiset sitoutettua mukaan työhön. Sinänsä tilastojen tuottaminen ja jakeleminen kuuluu jo nyt niiden tehtäviin, joten tilastoportaalin voi nähdä myös tätä työtä helpottavana työkaluna. Tilastojen syöttö portaaliin tulee automatisoida mahdollisimman pitkälle.

Tämän selvityksen luvussa 2.5.5. kuvattiin julkishallinnon tietovarantojen avaamiseen tähtäävää kehitystä, opetus- ja kulttuuriministeriön Tutkimuksen tietoineistojen avoimuus -hanketta sekä valtiovarainministeriön julkisen hallinnon yhteisen

⁴⁶ Esimerkkinä tällaisista tilastotietokannoista Tilastokeskuksen StatFin -palvelu osoitteessa <http://stat.fi/tup/statfin/index.html> ja Kansaneläkelaitoksen Kelasto osoitteessa <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/090508150231TL?OpenDocument>

metatietopalvelun esiselvitystä laativaa hanketta. Maahanmuuton tilastoja yhdistävän portaalin kehittämisessä on huomioitava ja hyödynnettävä näiden hankkeiden toimintoja ja tuloksia, jotta varmistetaan, ettei tehdä päällekkäistä työtä ja tavoitellaan samaa päämäärää.

Maahanmuuttotilastojen portaalia kehittämään tarvitaan erillinen hanke, jota osaamiskeskus johtaa. Kehittämishankkeessa suunnitellaan tarkemmin portaalin rakenne, sisältö ja tekninen toteutus. Kehittäminen tulee tehdä yhdessä hallinnonalan tilastontuottajien kanssa, jotta kaikkien näkökulmat saadaan huomioitua alusta alkaen. Myös Tilastokeskuksen asiantuntijuutta ja tilastoja voidaan hyödyntää portaalia luotaessa.

4.5.2 Analyysi- ja ennustetoiminnan kehittäminen

Tietoperustaisen maahanmuuttopolitiikan ohjaamista varten tilastoja tulisi katsoa myös yhtä organisaatiota ylemmältä tasolta. Ennusteiden, analyysien ja kansainvälisten vertailujen säännönmukainen tuottaminen voidaan liittää osaamiskeskuksen tehtäviin. Osaamiskeskus voi tuottaa analyysia joko itse tai tilata sitä tarpeen mukaan ulkopuolisilta tahoilta.

Suuri osa maahanmuuton tilastoista perustuu Maahanmuuttoviraston hallinnoimaan UMA-järjestelmään, josta tilastoja tuotetaan Cognos-tilastotyökalulla. Cognos mahdollistaisi jo nykyisinkin erilaisten analyysien ja ennusteiden laatimisen. Tilastojen analyysitoiminnan käynnistäminen edellyttää tekijältään tilastollisen osaamisen lisäksi substanssin osaamista – tilastoja analysoivalla taholla on oltava hyvä käsitys siitä prosessista, johon liittyviä tilastoja hän käsittelee. Vaikka suuri osa tilastoista on nykyisinkin saatavissa UMA:n kautta, on jokaisella UMAa käyttävällä viranomaisella oman substanssinsa asiantuntijana omien tilastojensa omistajuus.

Maahanmuuttohallinnossa on tarvetta tilastoihin pohjautuville ennusteille tulevista maahanmuuttajamääristä. Osaamiskeskus voisi kehittää ennustetoimintaa esimerkiksi Ruotsin Migrationsverketin mallin mukaisesti.⁴⁷ Lisäksi Euroopan unionin turvapaikkatukivirasto (EASO) on luomassa Early Warning järjestelmää, jolla voidaan ennakoida turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenmaihiin. Osaamiskeskus voisi toimia Suomen yhteyspisteenä tälle tulevalle järjestelmälle.

Edellä kuvatun lisäksi osaamiskeskus voi ottaa vastuulleen Maahanmuuttoviraston nykyisen tilastopalvelutoiminnan. Se voi toimia myös yhteyspisteenä Eurostatiin ja muihin kansainvälisiin elimiin toimitettavien tilastojen osalta.

⁴⁷ Ruotsin ennustetoiminnasta tarkemmin tämän selvityksen luvussa 2.2.2. Ruotsin Migrationsverketin tuorein, 26.10.2012 laatima ennuste luettavissa osoitteessa <http://www.migrationsverket.se/download/18.498cd6ad13a7dde85ef80007831/Prognos+26+okt+2012+korr.pdf>

4.6 Henkilökierto: ”tutkivat ylitarkastajat”

Osaamiskeskuksessa on tarkoitus tuottaa selvityksiä ja taustatutkimuksia tarpeen mukaan eri aiheista. Toimintaan on tarkoitus käyttää myös ulkopuolista hankerahoitusta. Tällaiseen toimintaympäristöön sopii hyvin järjestely, jossa mahdollistetaan maahanmuuttoalan virkamiesten virkakierto osaamiskeskukseen määräaikaisiin tutkimustehtäviin, esimerkiksi 6-12 kuukauden mittaiseksi ajaksi. Henkilöt valitaan siten, että heillä on jo valmiiksi oman työnsä kautta selvitettävän aiheen hyvä asiantuntemus. Näin osaamiskeskuksen tutkimustoiminnan käyttöön saadaan kulloinkin tarvittavaa erikoisosaamista.

Virkakierto tiivistää tutkimuksen ja käytännön yhteyttä. Käytännön lähtökohdat tulevat paremmin huomioiduksi tutkimuksissa, kun tekijänä on käytäntöä tunteva virkamies. Toisaalta virkakierrosta omaan työtehtäväänsä palatessaan tutkimustehtävissä ollut virkamies tuo tullessaan tutkimuksessa hankittua tietoa ja osaamista ja voi osaltaan auttaa sen jalkauttamisessa käytännön työhön. Lisäksi virkakiertomahdollisuus tarjoaa maahanmuuttohallinnon virkamiehille mielekkään polun edetä työuralla välillä erilaisiin tehtäviin ja monipuolistaa myös henkilöstön osaamista.

Haasteena tässä järjestelyssä on varmistaa virkakiertoon tulevien riittävä tutkimusosaaminen. Osaamiskeskuksen tulee tarjota riittävästi opastusta tutkimuksenteon erityistaitoihin, ja tähän perehdyttämiseen on varattava riittävästi resursseja.

Mallia ”tutkivat ylitarkastajat” -henkilökiertoon on otettu Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Soccasta. Soccassa toimii tutkijasosiaalityöntekijä järjestelmä, jonka kautta käytännön sosiaalityötä kunnissa tekevät sosiaalityöntekijät voivat tulla Soccaan määräaikaisiin tutkimustehtäviin. Tutkijasosiaalityöntekijät viipyvät Soccassa yleensä kaksi vuotta, ja he palaavat tutkimuspestein jälkeen takaisin entisille virkapaikoilleen. Tutkijasosiaalityöntekijä -järjestelmän tarkoituksena on ylläpitää Soccan tekemän tutkimus- ja kehittämistyön ja käytännön sosiaalityön tiivistä yhteyttä. Tutkijasosiaalityöntekijät tekevät Soccassa käytännön tutkimusta, ei opinnäytteitä tai tieteellisten kriteerien mukaista tutkimusta.⁴⁸

⁴⁸ Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Soccan toimintaan tutustuttiin osana tämän selvityksen laatimista (johtaja Pirjo Marjamäen haastattelu 4.6.2012). Suomessa toimii 11 sosiaalialan osaamiskeskusta, joista 10 on alueellisia ja yksi on ruotsinkielinen. Sosiaalialan osaamiskeskusten lainmukaiset tehtävät ovat sosiaalialalla tarvittavan asiantuntemuksen ja erityispalvelujen kehittäminen sekä yhteydenpito koulutuksen, käytännön ja tutkimuksen välillä. Lähtökohtana osaamiskeskusten perustamiselle oli kuntien tarve saada lisää sosiaalialan osaamista käytännön tasolle. Osaamiskeskusjärjestelmän takana oli ajatus, että ei ole välttämätöntä perustaa uusia suuria itsenäisiä organisaatioita vaan tehtävään soveltuu paremmin kevyt organisaatio joka ylläpitää, johtaa ja koordinoi hankkeissa tapahtuvaa tutkimustoimintaa. Socca on luonteeltaan projektiorganisaatio, joka toimii pääosin ulkopuolisella hankerahoituksella, ja tästä syystä kiinnostava vertailukohta suunnitellulle maahanmuuton osaamiskeskukselle, jonka lähtökohdat ovat osin samanlaiset.

4.7 Osaamiskeskus akateemisen tutkimuksen ja maahanmuuttohallinnon solmukohdaksi

Maahanmuuttohallinto voisi nykyistä aktiivisemmin pyrkiä hyödyntämään akateemista tutkimusta ja opinnäytetöitä omassa tiedonhankinnassaan. Tutkimussektorilta on toistaiseksi puuttunut luonteva keskustelupartneri maahanmuuttohallinnosta. Tutkijoilla ja opiskelijoilla on kiinnostusta maahanmuuton aiheisiin, mutta vain vähän tietoa siitä, mihin kysymyksiin maahanmuuttohallinnossa tutkimustietoa kulloinkin kaivataan. Osaamiskeskus voi pyrkiä ratkaisemaan tätä kohtaanto-ongelmaa.

Akateemisen tutkimuksen ja opinnäytetöiden hyödyntämistä voidaan edistää Alankomaiden IND:n mallin mukaisesti.⁴⁹ Osaamiskeskus voi tarjota tutkijoille mahdollisuuden tehdä tutkimusta mahdollistamalla pääsyn tarvittavaan aineistoon Maahanmuuttovirastossa, ohjausta aineiston tulkinnessa, tutkimuksen alustavien tulosten kommentointia sekä mahdollisesti työtilat määrääjäksi. Tutkimuksensa rahoituksesta tutkijat huolehtisivat tässäkin järjestelyssä itse.

Maahanmuuttohallinto voi nykyistä aktiivisemmin pyrkiä tarjoamaan tutkimusaiheita akateemisille tutkijoille ja opinnäytteitä varten. Esimerkiksi Maahanmuuttovirastosta kysellään aika ajoin neuvoja maahanmuuttoaiheisen tutkimusaiheen valintaan. Osaamiskeskus voi ottaa vastuulleen sekä tiedontarpeiden keräämisen tutkimusaihepankkiin että tutkijoiden ja opiskelijoiden tutkimusaihekyseleihin vastaamisen.

Tietoa maahanmuuttohallinnon tiedontarpeista voidaan välittää myös Siirtolaisuusinstituuttiin käynnistyvän tutkimusrekisterin kautta. Siirtolaisuusinstituutti on käynnistämässä uudelleen aiemmin toiminutta tutkimusrekisteriään, jossa on tietoja sekä valmistuneista että meneillään olevista maahanmuuttoaiheisista tutkimuksista. Rekisteriin on tulossa osio, jossa käyttäjät voivat ehdottaa uusien tutkimusten aiheita. Osaamiskeskus voi välittää rekisteriin maahanmuuttohallinnon tutkimusaihe-ehdotuksia.

Tutkimuslupien myöntäminen Maahanmuuttoviraston aineistoihin voidaan antaa osaamiskeskuksen tehtäväksi, mikäli osaamiskeskus perustetaan Maahanmuuttoviraston alaisuuteen. Nykyisin Maahanmuuttovirasto myöntää vuosittain alle viisi tutkimuslupaa, pääosin väitöstutkimuksiin ja tutkimuslaitosten tekemiin tutkimuksiin. Tutkimuksen tieteellisyys on yksi luvan myöntämisen peruste, ja osaamiskeskuksella olisi kompetenssia tieteellisyyden arviointiin. Samalla osaamiskeskukseen kertyisi tietoa meneillään olevista tutkimuksista ja niiden tuloksista.

⁴⁹ Alankomaiden käytäntöä on kuvattu tämän selvityksen luvussa 3 sekä liitteenä olevassa kansainvälisessä vertailussa.

Osa tarvittavasta tutkimuksesta voi olla perusteltua teettää ulkopuolisella taholla tilaustutkimuksena. Tutkimuksen tilaaminen ulkopuoliselta taholta voisi olla mielekästä esimerkiksi silloin, kun tutkimuksen tuottamiseen tarvitaan jotakin erityisosaamista kuten syvällistä tilasto-osaamista. Myös jotkut tutkimusaiheet ovat sellaisia, että työ kannattaa tilata hallinnon ulkopuolelta. Osaamiskeskus voi huolehtia keskitetysti tilaustutkimusten teettämisestä. Osaamiskeskuksella olisi tarvittavaa osaamista sopivien tutkijatahojen löytämiseen sekä työn etenemisen ja laadun valvomiseen.

4.8 Maahanmuuttokirjasto keskeisempään rooliin

Maahanmuuttoviraston yhteydessä toimiva Maahanmuuttokirjasto⁵⁰ on erittäin keskeinen tietovaranto maahanmuuttoaiheiselle tutkimukselle ja hallinnolle. Maahanmuuttokirjasto on tärkeä myös osaamiskeskuksen toiminnalle, ja tämän vuoksi osaamiskeskuksen on tarpeen olla kiinteässä yhteydessä kirjaston kanssa – lähellä sekä fyysisesti että organisatorisesti.

Nykyinen Maahanmuuttokirjasto on syntynyt työministeriön maahanmuuttokirjaston ja entisen Ulkomaalaisviraston käsikirjaston yhdistämisestä. Se toimii Maahanmuuttoviraston käsikirjastona, mutta on avoinna myös yleisölle. Kirjastosta tehdään noin 2000 lainaa vuodessa. Kirjaston toimintoja ja palveluita tuottaa tällä hetkellä vain yksi erikoissuunnittelija. Vastaavia kirjastoja sisäasiainministeriön hallinnonalalla ovat sisäasiainministeriön kirjasto, Poliisiammattikorkeakoulun kirjasto ja Raja- ja merivartiokoulun kirjasto, kaikilla näillä on käytössään huomattavasti enemmän henkilöresursseja.

Jos kirjaston henkilöresursseja lisätään, sen toimintaa voidaan kehittää palvelemaan paremmin myös etäällä kirjastosta toimivien viranomaisten ja tutkijoiden tarpeita. Ensinnäkin kirjaston sähköisiä palveluita voidaan kehittää siten, että tärkeimmät internetin sähköiset julkaisut luetteloidaan kirjaston tietokantaan.⁵¹ Nykyisin tietokantaan luetteloidaan kirjaston hankinnat mutta ei sähköisiä julkaisuja, joita tulee jatkuvasti lisää. Sähköisiä julkaisuja luettellaan ainoastaan kirjaston uutuuksiluettelon yhteydessä, eikä tietoa tallenneta muualle. Asiakaspalautteen mukaan sähköisiä julkaisuja koskeva tieto on kuitenkin koettu erittäin hyödylliseksi.

Maahanmuuttokirjaston tietokanta on tarkoitus saada lähiaikoina yleisön selattavaksi Migri.fi -sivujen kautta. Kirjaston tietokantaan luetteloituna sähköiset lähteet olisivat haettavissa ja ladattavissa luettavaksi missä tahansa, mikä palvelisi erityisesti niitä virkamiehiä ja tutkijoita joilla kirjastoon on pidempi matka. Aineiston hyvä saatavilla olo lisää sen käyttöä ja kiinnostavuutta. Hyvästä saatavuudesta on suoraa hyötyä tietoa

⁵⁰ Maahanmuuttokirjaston internet-sivut osoitteessa <http://www.migri.fi/maahanmuuttokirjasto>

⁵¹ Esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoulun kirjaston NetETSIVÄ-kokoelmätietokannassa on myös sähköisiä lähteitä, ja tietokanta on käytettävissä internetin kautta. NetETSIVÄ osoitteessa <http://www.polamk.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/pages/F1577B7A54CE2DE7C2257527002D5468>

etsiville virkamiehille, maahanmuuton tutkimuksen kehittämiseksi ja myös kirjaston ja koko viraston imagolle, koska se vahvistaa kirjaston ja Maahanmuuttoviraston asemaa johtavana asiantuntijana.

Lisäresursseilla voidaan parantaa myös kirjaston mahdollisuuksia tarjota tietopalveluja, kuten kohdennettuja tiedonhakuja kirjaston aineistoon asiakkaan tarvitsemasta aiheesta. Tätä palvelua kirjasto tarjoaa mahdollisuuksien mukaan jo nytkin, mutta palvelua voidaan lisätä ja samalla integroida se tiiviisti osaamiskeskuksen tutkimustoimintaan. Lisäresursseilla voidaan myös pidentää kirjaston aukioloaikoja.

Kirjaston tietopalvelutoimintoihin voisi liittyä oikeuskäytäntöä sisältävän Maahanmuuttoviraston Legis-tietokannan nykyistä laajempi hyödyntäminen.

4.9 Ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinnointi osaamiskeskuksessa

4.9.1 Maahanmuuttohallinnon omien toimintojen ja EU-maiden yhteistyön kehittämiseen tähtäävät hankkeet

Ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinnointiin kuuluu hankkeen rahoituksen hakeminen, budjetin seuranta, sekä hankkeen väli- ja loppuraporttien laatiminen. Lisäksi on huolehdittava hankkeen taloushallinnosta rahoittajan ohjeiden mukaisesti ja varmistettava että koordinaatio ohjausryhmän kanssa toimii. Hankkeiden hallinto voidaan joko keskittää osaamiskeskukseseen, tai säilyttää nykyiseen tapaan hankkeita toteuttavilla tahoilla. Seuraavassa tarkastellaan molempia vaihtoehtoja.

Hankkeiden hallinto keskitetään osaamiskeskukseseen

Jos hankkeiden hallinto irrotettaisiin hankkeiden substanssista ja keskitettäisiin osaamiskeskukseseen, osaamiskeskus huolehtisi hankkeiden rahoituksen hakemisesta ja hallinnosta hankkeen aikana ja sen päätyttyä. Tulevat hankkeet voitaisiin myös liittää osaamiskeskuksen työohjelmaan, mikä lisäisi suunnitelmallisuutta ja ennakointia hankkeiden valmistelussa. Ulkopuolisen rahoituksen tehokkaassa hyödyntämisessä olisi hyödyksi, että asian koordinointi on selkeästi yhden tahon vastuulla, joka seuraa aktiivisesti eri rahoitusmahdollisuuksia, tiedottaa niistä substanssiyksiköille ja kartoittaa rahoitustarpeita jo etukäteen. Osaamiskeskukseseen kertyisi hankehallintoon liittyvää osaamista, josta olisi hyötyä tulevia hankkeita suunniteltaessa. Lisäksi osaamiskeskukseseen liittyvän EMN:n toiminnassa on jo nykyisellään noudatettava EU:n taloushallinnon ohjeita, koska EMN:n rahoituksesta 80 % tulee komissiolta; näin EMN:llä on jo valmiiksi EU-rahoitukseen liittyvää osaamista jota voidaan hyödyntää myös osaamiskeskuksessa hankkeiden hallinnoinnissa. Hankkeen toteuttajan kannalta tässä järjestelyssä hänelle jää jonkin verran enemmän aikaa tehdä hankkeen varsinaista substanssia. Mahdollisesti hankehakemukset myös lisääntyisivät

Maahanmuuttovirastossa, nykyisin hankkeisiin liittyvä hallinto koetaan raskaaksi eikä siihen haluta ryhtyä.

Hankehallinnon erottamisessa hankkeen substanssista osaamiskeskuksen vastuulle on myös ongelmia. Hankkeiden substanssia toteuttavan henkilön on joka tapauksessa seurattava säännöllisesti hankkeensa budjettia ja huomioitava rahoittajan säännöt eri toimintojen ja hankintojen suunnittelussa. Hankkeen toteuttaja on vastuussa siitä, että rahoittajan sääntöjä noudatetaan. Toisaalta hankkeen hallintoa hoitavan osaamiskeskuksen on oltava perillä hankkeen toiminnoista voidakseen seurata budjetin toteutumista ja huolehtia raportoinnista. Tämä vaatisi tiivistä ja säännöllistä yhteistyötä hankkeen toteuttajan ja osaamiskeskuksen kesken, ja lisäksi hyvin selkeää vastuunjakoa. Tässä mallissa hankkeen substanssin toteuttajan työ ei kevenisi kovin paljoa, mutta osaamiskeskus joutuisi tekemään osin päällekkäistä työtä hankkeen substanssin toteuttajan kanssa.

Hankkeiden hallinto säilytetään hankkeen toteuttajalla

Toinen vaihtoehto on, että hankkeiden hallinnointivastuu säilytetään nykyiseen tapaan hanketta koordinoivalla taholla. Osaamiskeskus voi silti toimia tarvittaessa apuna hankkeiden suunnittelussa, toteuttamisessa ja loppuraportoinnissa, sekä hankkeiden tulosten tiedottamisessa. Osaamiskeskus voisi myös seurata rahoitusmahdollisuuksia ja tiedottaa niistä substanssiyksiköille samaan tapaan kuin siinäkin tapauksessa, että hankkeiden hallinto olisi keskitettynä osaamiskeskukseen.

Sen sijaan Maahanmuuttoviraston hallintoyksikössä hankkeiden taloushallinto kannattaa keskittää yhdelle virkamiehelle, jonka palkkaan haetaan osarahoitusta kunkin hankkeen budjetista. Tämä virkamies voi saada osan palkastaan hankkeiden kautta ja osan Maahanmuuttovirastolta niin, että hänen työsuhteensa on joka tapauksessa kokopäiväinen ja jatkuva, ei projektien määrän ja keston mukaan vaihteleva. Etuna tässä olisi jatkuvuus: EU-hankkeiden kirjanpitoon liittyvä osaaminen kumuloituu samalle henkilölle, uusia hankkeita perustettaessa tämä virkamies voi tuoda osaamisensa jo hankkeen suunnitteluun, ja häntä voidaan myös kouluttaa EU-hankehallintoon liittyvissä asioissa. Maahanmuuttoviraston taloushallinnossa hoidetaan kuitenkin vain viraston itsensä hallinnoimien hankkeiden taloushallintoa, ei muiden tahojen hankkeita.

Tässäkin vaihtoehdossa hankkeiden ideointi tulee aloittaa hyvissä ajoin, huomioiden haettavaksi tulossa olevat rahoitukset. Apuna voidaan käyttää sisäasiainministeriön talousyksikön henkilöstön osaamista sekä Virta-intranettiin tulossa olevaa tietopankkia ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuuksista. Hankkeiden substanssin huolelliseen suunnitteluun on hyvä panostaa nykyistä enemmän ja suunnitteluun on varattava riittävästi aikaa. Rahoitushakemukseen liitettävä budjetti on lähtökohtaisesti sitova, joten sen muuttaminen myöhemmin vaatii muutosbudjetin ja sen perustelujen hyväksyttämistä rahoituksen myöntäjällä. Budjetti on johdannainen hankkeen toimintasuunnitelmalle, ja jos toiminnot on suunniteltu huolimattomasti, on budjettikin

väistämättä vinoutunut. Taloushallinnon osaamista tulee säännönmukaisesti hyödyntää hankkeiden suunnittelussa.

4.9.2 Twinning-hankkeiden hallinnon keskittäminen osaamiskeskukseen

Useilla Euroopan mailla on maahanmuuttohallinnossaan omat erilliset EU- ja Twinning-projekteihin keskittyvät yksiköt. Yksi syy tähän on se, että Twinning-projektien tekeminen on taloudellisesti tuottavaa toimintaa. Twinning-hankkeisiin voi mennä mukaan joko ns. johtavana maana tai kumppanimaana, joka osallistuu toisen maan johtavana maana toteuttamaan hankkeeseen. Twinning-hankkeet kilpailutetaan, ja kilpailutukseen osallistuakseen on tehtävä tarjous jonka valmisteluun menee helposti viikkoja työaikaa. Riskinä on, että iso osa projektien valmisteluun käytetystä panoksesta menee hukkaan, jos tarjoukset eivät voitakaan kilpailuja.

Jos Suomen maahanmuuttohallinnon Twinning-projekteihin osallistumiseen halutaan panostaa jatkossa nykyistä enemmän, on tarpeen organisoida hankkeiden hallinnointi jollakin tapaa. Osaamiskeskus voi huolehtia Twinning-hankkeiden hallinnoinnista. Sen tulisi seurata tarjouskilpailuja niistä hanke-ehdotuksista, joita komissio on valmis rahoittamaan, ja valmistella yhteistyössä ulkoasiainministeriön Twinning-koordinaatiotiimin kanssa hanketarjouksia sopiviin hankkeisiin. Sinne voitaisiin myös kanavoida kaikki eri tahoilta tulevat ehdotukset kumppanimaaksi ryhtymisestä. Osaamiskeskus koordinoisi sopivat asiantuntijat hankkeisiin ja opastaisi nämä käytännön hankehallintoon liittyviin asioihin. Se voisi myös ylläpitää listausta sopivista asiantuntijoista – tähän se voisi hyödyntää EMN:n ja osaamiskeskuksen yhteistä kansallista asiantuntijaverkostoa ja osaamiskeskuksen ohjausryhmän asiantuntemusta.

4.10 Osaamiskeskuksen rahoitus ja henkilöresurssit

Osaamiskeskuksen toiminnan ehdoton edellytys on pysyvä budjettirahoitus, joka turvaa toimintojen jatkuvuuden. Pysyvän rahoituksen lisäksi osaamiskeskus voi hyödyntää ulkopuolisista lähteistä haettavaa hankerahoitusta yksittäisten toimintojensa kuten tilastoportaalin kehittämiseen, ja tutkimushankkeiden rahoitukseen.

Pysyvällä rahoituksella toteutettavia toimintoja olisivat ainakin seuraavat:

1. Vuosittaisten raporttien laadinta ("Maahanmuuton tila") ja julkaiseminen sekä siihen liittyvä tiedotus.
2. Muiden selvitysten ja tutkimusten laatiminen, silloin kun ne eivät liity EMN-toimintoihin, eikä niitä voida tehdä EMN:n toimesta ja rahoituksella. Tällaisia olisivat erityyppiset selvitykset, jotka ovat tarpeellisia politiikan suunnittelun kannalta mutta joita ei nykyisellään laadita, esimerkiksi toteutettujen lainsäädäntömuutosten vaikutusten arviointiin liittyvät selvitykset.

3. EMN:n tutkimusten jatkojalostaminen kansalliseen käyttöön, sikäli kun sitä ei voida tehdä EMN:n puitteissa.
4. Tilastoportaalin ylläpito yhteistyökumppanien kanssa, tilastotietopalvelu.
5. Maahanmuuttokirjaston nykyistä laajempi tietopalvelu.
6. ”Tutkivat ylitarkastajat” -järjestelmän ylläpito: aiheiden koordinointi, tutkimushankkeiden käynnistäminen, rekrytointi ja työnohjaus, tutkimustulosten julkaisu ja levittäminen.
7. Ulkopuolelta tilattavien tutkimusten tilaamisesta, valvonnasta ja tulosten julkaisusta huolehtiminen.
8. Tutkimuslupien hallinnointi Maahanmuuttoviraston aineistoihin, tutkimusaiheiden kerääminen maahanmuuttohallinnosta tutkimusaihepankkiin ja niiden tarjoaminen edelleen, sekä tutkimusmahdollisuuden markkinoiminen yliopistotutkijoille ja opiskelijoille.
9. Mahdollisesti osaamiskeskukseen keskitetyn hankehallinnon hoitaminen siltä osin kun sitä ei voida kattaa hankkeiden kautta saatavalla rahoituksella.

Kaikkien edellä kuvattujen toimintojen tuottamiseen tarvitaan viiden henkilötyövuoden panos. Virkamiehistä kaksi tuottaa toiminnot 1.-3. ja 6.-8. Tilastoihin liittyvien jatkuvien toimintojen tuottamiseen tarvitaan kahden virkamiehen työpanos, joista toinen on siirrettävissä Maahanmuuttovirastosta, mutta toiseen tarvitaan lisärahoitusta. Näiden lisäksi perustetaan Maahanmuuttokirjastoon yksi uusi informaatikon virka. Näihin neljään virkaan tarvittava rahoitus on arviolta 400 000 euroa. Viides virka tarvitaan, jos ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien hankkeiden hallinto keskitetään osaamiskeskukseen, tai jos Twinning-projekteihin halutaan panostaa jatkossa nykyistä enemmän. Virkojen lisäksi tarvitaan rahoitusta myös muihin kuluihin, kuten tilastoportaalin tekniseen ylläpitoon, tutkimusten ja selvitysten julkaisuun sekä ostopalveluna tilattaviin tutkimuksiin.

Ulkopuolista hankerahoitusta voidaan käyttää osarahoituksena erillishankkeisiin, kuten esimerkiksi tilastoportaalin suunnitteluun ja käynnistämiseen sekä ”tutkivien ylitarkastajien” tutkimusprojekteihin. Hankerahalla toteutettavien toimintojen rahoittamiseen tarvitaan aina omarahoitusosuus, joka on huomioitava osaamiskeskuksen budjetissa.

Maahanmuuton osaamiskeskuksen rahoitusmahdollisuuksia arvioitaessa on huomioitava, että nykyisin sisäasiainministeriön hallinnonalalla ei ole pysyvää tutkimus- ja kehittämisrahoitusta maahanmuuton tutkimukseen. Esimerkiksi poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on omat oppilaitoksensa joiden yhteydessä toimii tutkimusyksiköt.

Osaamiskeskusta ja sen toimintaa suunniteltaessa huolehditaan vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta siten, että osaamiskeskuksen perustamisesta saatava hyöty kohdentuu mahdollisimman laajasti hallinnonalan eri toimijoiden käyttöön.

4.11 Osaamiskeskuksen käynnistämissuunnitelma

Seuraavassa on luonnosteltu osaamiskeskuksen käynnistämissuunnitelma kolmeksi vuodeksi. Toimintojen käynnistämisaikataulu riippuu luonnollisesti osaamiskeskuksen perustamisajankohdasta, tässä esitetty suunnitelma on toteutettavissa, jos osaamiskeskuksen perustamisesta tehdään päätös vuoden 2013 alkupuoliskolla. Edellä esiteltyjä osaamiskeskuksen toimintoja on mahdollista käynnistää myös yksi tai muutama kerrallaan, käytettävissä olevan rahoituksen mukaan.

2013

- Perustetaan osaamiskeskus Maahanmuuttovirastoon: rekrytoidaan tarvittavat virkamiehet.
- Nimitetään osaamiskeskuksen ohjausryhmä.
- Laaditaan ensimmäinen työohjelma vuodelle 2014. Työohjelman laatimisen jälkeen haetaan mahdollista hankerahoitusta työohjelman mukaisiin hankkeisiin.
- Aloitetaan tilastoportaali-hankkeen suunnittelu ja mahdollisen ulkopuolisen rahoituksen hakeminen. Sitoutetaan sidosryhmäviranomaiset mukaan tilastoportaalin perustamiseen ja toimintaan.
- Maahanmuuttovirastossa eriytetään tilastojen tekninen tuotanto ja tilastopalvelut toisistaan, tilastopalvelut liitetään osaamiskeskukseen.
- Maahanmuuttokirjastoon lisätään henkilöresursseja yhdellä henkilötövuodella, käynnistetään kirjaston sähköisten palveluiden tuotanto ja laajennetaan kirjaston tietopalvelutoimintaa.

2014

- Laaditaan ensimmäinen ”Maahanmuuton tila” -vuosiraportti. Raportin julkaisemisen yhteydessä järjestetään julkistamistilaisuus.
- Aloitetaan tilastoportaali-hanke.
- Aloitetaan työohjelman mukaiset selvityshankkeet hankerahoituksella
- Työtilanteen mukaan otetaan ”tutkivat ylitarkastajat” -järjestelmä käyttöön työohjelman toteuttamiseksi. Osaamiskeskuksen henkilöstömäärä lisääntyy tämän mukaisesti.
- Osaamiskeskus ottaa vastuulleen ulkoistettujen tilaustutkimusten teettämisen sekä Maahanmuuttoviraston tutkimuslupien myöntämisen, ja alkaa kerätä tiedontarpeita tutkimusaihepankkiin ja välittää niitä edelleen.
- Laaditaan työohjelma vuodelle 2015.

2015

- Kaikki suunnitellut toiminnot on otettu käyttöön.
- Laaditaan toinen ”Maahanmuuton tila” vuosiraportti ja kehitetään raportin formaattia edelleen.
- Tilastoportaalin ensiversio on valmis, kehittämistä ja laajentamista voidaan jatkaa tulevana vuosina.

Lähteet

Boswell Christina (2011) The political uses of expert knowledge: Immigration policy and social research. Cambridge University Press, Cambridge.

Bundesministerium für Inneres, SIAK – Sicherheitsakademie, osoitteessa
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_SIAK/ifwuf/start.aspx

CSC – Tieteen tietotekniikan keskus (30.1.2012) Koordinaatioryhmä tukemaan sähköisten tutkimusaineistojen saatavuutta ja käyttöä. Osoitteessa
<http://www.csc.fi/csc/ajankohtaista/uutiset/tta-koordinaatioryhma>

EMN Ad Hoc kysely ”Ad-Hoc Query on Research on Migration, Asylum and Integration” julkinen yhteenveto on luettavissa Suomen EMN-yhteyspisteen sivuilla osoitteessa http://www.emn.fi/files/572/AT_EMN_Ad-Hoc_Query_on_Migration_Research_Compilation_wider_dissemination_version_2504_2011.pdf

EMN United Kingdom (2011) Institutional Framework for Immigration and Asylum Policies in the United Kingdom, November 2011. Osoitteessa
<http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=0%2E%20Institutional%20Charts%20on%20Asylum%20and%20Migration>

Federal Office for Migration and Refugees (January 2012) Migration Research. Osoitteessa
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Flyer/flyer-migrationsforschung-en.html?nn=1448616>

Federal Office for Migration and Refugees BAMF, internetsivut:

Migration Report osoitteessa
http://www.bamf.de/SharedDocs/Projekte/EN/DasBAMF/Forschung/Migration/migrationsbericht.html;jsessionid=5DB348707269F33B3BA2301EB A119302.1_cid286?nn=1448996

Researchers osoitteessa
<http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Forschung/WissenschaftlicheMA/wissenschaftlichema-node.html>

Research -> Topics osoitteessa
<http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Forschung/Themen/themen-node.html>

Immonen, Olli (16.5.2012) Kansanedustajan kirjallinen kysymys 413/2012 vp:
Maahanmuuton ja kansainvälisen liikkuvuuden tilastointi Suomessa. Kansanedustaja
Olli Immonen, ps. Osoitteessa
http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_413_2012_p.shtml#VASTAUS

Kohls, Martin (12.12.2011) Presentation: The research group for migration and
integration of the Federal Office for Migration and Refugees in Germany. EMN:n
Itävallan kansallisen kontaktipisteen 12.12.2011 Wienissä järjestämä konferenssi
"Linking Research and Policy in the field of Migration, Asylum and Integration".
Kohlsin esityksen lyhennelmä luettavissa EMN-yhteyspisteen laatimasta
konferenssiraportista.

Migrationsverket, Ruotsin EMN-yhteyspiste, Marie Bengtsson, sähköpostiviesti
21.8.2012

Monitori (1.10.2012) Maahanmuuttohallinnon uudistaminen jakaa mielipiteitä,
osoitteessa [http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitori-
lehti/1/0/maahanmuuttohallinnon_uudistaminen_jakaa_mielipiteita](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitori-lehti/1/0/maahanmuuttohallinnon_uudistaminen_jakaa_mielipiteita)

Niiniluoto, Ilkka (2011) Esipuhe selvityksessä Tieto käyttöön. Tiekartta tutkimuksen
sähköisten tietoaisteistojen hyödyntämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja
2011:4. Osoitteessa
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2011/liitteet/okm04.pdf?lang=fi>

Ny I Danmark – Tanskan maahanmuuttoviraston internet-sivut osoitteessa
<https://www.nyidanmark.dk/da-dk>

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011) Tieto käyttöön. Tiekartta tutkimuksen sähköisten
tietoaisteistojen hyödyntämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:4.
Luettavissa osoitteessa
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2011/liitteet/okm04.pdf?lang=fi>

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Soccan internet-sivut:
<http://www.socca.fi/>

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Socca: Valtakunnallinen kotouttamisen
verkosto- ja informaatio-ohjauksen malli, luettavissa osoitteessa
http://www.socca.fi/kehittaminen/maahanmuuttajatyo/kotouttamistyon_kehittamishankkeita/kotouttamisen_verkosto-_ja_informaatio-ohjauksen_malli/

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia,
luettavissa osoitteessa <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>

Sisäasiainministeriö, Maahanmuutto-osasto (muistio 6.6.2012) Ulkomaalaisen säilöön ottamista koskevan tilastoinnin nykytila ja tilastoinnin kehittämistä koskevat ehdotukset.

Sisäasiainministeriö: Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantaminen. Kehittämishankkeen kuvaus luettavissa osoitteessa http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/maahanmuuttohallinnon_tuloksellisuuden_parantaminen

Sisäasiainministeriö: Maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin (MPR) käyttöönotto. Kehittämishankkeen kuvaus luettavissa osoitteessa http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/maahanmuuton_moniviranomaismalli

Tanskan maahanmuuttovirasto Utlændingestyrelsen, Bodil Bygvrå Nielsen, sähköpostiviestit 31.8.2012 ja 10.10.2012

Tanskan oikeusministeriö, Anne-Julie Boesen Pedersen, sähköpostiviesti 16.10.2012

TEM Tilastotiedote 2012:4 Ulkomaalaiset työnhakijat työ- ja elinkeinotoimistoissa vuonna 2011. Osoitteessa http://www.tem.fi/files/34810/4_Tilastotiedote_2012.pdf

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012) Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2012. Luettavissa osoitteessa http://www.e-julkaisu.fi/vtv/tyoperainen_maahanmuutto/pdf/VTV_13_2012_tpmaahanm_korjattu.pdf

Vleugel, Maarten (12.12.2011) Good practices for successful cooperation of research and policy making: The case of the Information and Analysis Centre for the Dutch Immigration Service. Osoitteessa http://www.emn.at/images/stories/Maarten_Vleugel_Good_practices_for_successful_cooperation.pdf

Liite 1: Kansainvälinen vertailu: Miten maahanmuuton tutkimustoiminnot on järjestetty muissa Euroopan maissa?

Tämä liite pohjautuu pääosin EMN:n ad hoc -kyselyyn Ad Hoc Query on Research on Migration, Asylum and Integration (Compilation 25.4.2012).⁵² Itävallan tekemän ad hoc -kyselyn tarkoituksena oli selvittää, miten maahanmuuttoa koskevaa tutkimustietoa kootaan viranomaisien ja politiikan valmistelun käyttöön eri EU-maissa. Kyselyyn vastasi 18 maata Suomi mukaan lukien. Tämän liitteen päälähteenä käytetyn ad hoc -kyselyn lisäksi käytetyt muut lähteet on mainittu lähdeviittein sekä selvityksen lopussa.

Maahanmuuton tutkimustoiminnot on organisoitu eri maissa vaihtelevien käytäntöjen mukaan. Joissakin maissa on hyvin pitkälle järjestettyä tutkimustoimintaa, toisissa tietoa hankitaan ostopalvelututkimuksilla. Tässä selvityksessä maat on luokiteltu löyhästi kolmeen kategoriaan: ensimmäisen ryhmän maissa – Saksassa ja Alankomaissa – lähes kaikki tutkimustieto tuotetaan viranomaisvoimin, toisen ryhmän maissa osa tiedosta tuotetaan hallinnossa ja osa tilataan ulkopuolisilta tahoilta, ja kolmannen ryhmän maat ilmoittivat tilaavansa kaiken tutkimuksen ulkopuolisilta tahoilta. Lisäksi Slovakia ilmoitti, ettei se hanki lainkaan tutkimustietoa maahanmuutosta.⁵³ Selvityksen lopussa on myös lyhyt kuvaus Tanskan tilanteesta, Tanska ei vastannut ad hoc -kyselyyn joten sitä koskeva tieto on hankittu sähköpostitiedusteluin.

1.1 Saksa ja Alankomaat tekevät lähes kaiken tutkimuksen viranomaisvoimin

Kyselyyn vastanneista maista Saksa ja Alankomaat ilmoittivat tekevänsä lähes kaiken tarvittavan tutkimuksen itse. Molemmilla on tähän tarkoitukseen oma tutkimusyksikkönsä.

Saksa

Saksassa liittovaltion maahanmuuttovirasto BAMF tehnyt maahanmuuttoon liittyvää tieteellistä tutkimusta vuodesta 2005 alkaen. BAMF:ssa tutkimusta tekee erillinen tutkimusyksikkö (Gruppe 22 "Grundsatzfragen der Migration, Migrationsforschung, Ausländerzentralregister, Statistik"), joka on jaettu edelleen kolmeen osaan tutkimusaiheiden mukaan:

⁵² Ad Hoc -kysely "Ad Hoc Query on Research on Migration, Asylum and Integration", compilation 25.4.2012. Itävallan ja Tšekin osalta tässä muistiossa on käytetty lähteenä kyselyn ei-julkista yhteenvetoa. Julkinen yhteenveto on luettavissa Suomen EMN-yhteyspisteen sivuilla osoitteessa http://www.emn.fi/files/572/AT_EMN_Ad-Hoc_Query_on_Migration_Research_Compilation_wider_dissemination_version_25042011.pdf

⁵³ Ryhmittely on vain suuntaa antava ja perustuu ad hoc -kyselyn vastauksiin. On mahdollista että kyselyyn vastanneet yhteyspisteet ovat tulkinnet hiukan eri tavoilla sen, mitä kyselyssä kysytyllä "tutkimuksella" (research) tarkoitetaan.

- Research Area I “International and Irregular Migration, Islam, Demography, Research Transfer, Scientific Supervision of the Postgraduate Programme”,
- Research Area II “Empirical Social Research”
- Research Area III “Economics of Migration, Secretariat Advisory Council on Research Migration”.⁵⁴

Näiden lisäksi yksikköön kuuluu vielä kansainvälisen tutkimuksen kontaktipiste (International Research Contact Point). Lokakuussa 2012 tutkimusyksikön palveluksessa oli BAMF:n internet-sivujen mukaan yhteensä 24 tutkijaa.⁵⁵ Tutkimusyksikköä ohjaa erillinen tieteellinen neuvosto, joka koostuu tunnetuista maahanmuutto- ja integraatioalan tutkijoista.⁵⁶

Tutkimusyksikön tarkoituksena on tuottaa analyyttistä tietoa maahanmuuttohallinnon käyttöön maahanmuuttoon ja integraatioon liittyvistä aiheista. Tutkimusta tehdään monitieteisesti, aiheina on mm. demografiaan, muuttoliikkeen taloudellisiin vaikutuksiin ja globaaliin muuttoliikkeeseen liittyviä aiheita. Lokakuussa 2012 työn alla oli BAMF:n internetsivujen mukaan kymmeniä eri tutkimushankkeita, jotka on esitelty BAMF:n sivuilla myös englanniksi.⁵⁷

Tutkimusyksiköllä on oma tutkimusohjelma, joka laaditaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Ohjelmaa laatiessa kuullaan eri ministeriöitä, liittovaltion maahanmuuttovirastoa ja EMN-yhteyspistettä. Tutkimusten orientaatio on hyvin käytännönläheinen. Työohjelman lisäksi tutkimusryhmälle osoitetaan paljon erilaisia tietopyyntöjä, siltä pyydetään erilaisia briiffeja, puheenkirjoittamisia ja parlamentin kyselyihin liittyviä tietoja.⁵⁸ Tutkimusryhmän tärkein ja suosituin tuote on vuosittain ilmestyvä maahanmuuttoraportti Migrationsbericht (Migration Report, luettavissa saksaksi Bamf:n sivuilla⁵⁹). Raportti sisältää laajasti luotettavaa tietoa maahanmuutosta, esimerkiksi vuoden 2010 raportissa on tilastoliitteineen yli kolmesataa sivua. Vuosittain samoina toistuvien aiheiden lisäksi muutamissa vuosiraporteissa on käsitelty myös erityisteemoja, kuten EU:n laajentumista itään tai maahanmuuttoa ja

⁵⁴ Federal Office for Migration and Refugees (January 2012) Migration Research. Esite osoitteessa <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Flyer/flyer-migrationsforschung-en.html?nn=1448616>

⁵⁵ Federal Office for Migration and Refugees, Researchers osoitteessa <http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Forschung/WissenschaftlicheMA/wissenschaftlicheMA-node.html>

⁵⁶ Federal Office for Migration and Refugees (January 2012) Migration Research. Esite osoitteessa <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Flyer/flyer-migrationsforschung-en.html?nn=1448616>

⁵⁷ Federal Office for Migration and Refugees, internet-sivut, Research -> Topics osoitteessa <http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Forschung/Themen/themen-node.html>

⁵⁸ Boswell 2011, s. 184

⁵⁹ Federal Office for Migration and Refugees, internetsivut, Migration Report osoitteessa http://www.bamf.de/SharedDocs/Projekte/EN/DasBAMF/Forschung/Migration/migrationsbericht.html?sessionid=5DB348707269F33B3BA2301EBA119302.1_cid286?nn=1448996

kehityskysymyksiä.⁶⁰ Maahanmuuttoraportilla on paljon lukijoita, sen julkaiseminen saavuttaa paljon julkisuutta ja sitä selvästi pidetään BAMF:n ja sisäministeriön tärkeänä tuotteena.⁶¹ Muita keskeisiä tuotteita ovat 30-130 -sivuiset työpaperit (working papers) ja laajemmat, 100-500 -sivuiset tutkimusraportit. Kaikki julkaisut hyväksytetään joko liittovaltion sisäministeriössä tai aiheen mukaan jossakin muussa ministeriössä.

EMN:n ad hoc -kyselyssä Saksa ilmoitti, että liittovaltion sisäasiainministeriö teettää maahanmuuttoon liittyvää tutkimusta vain poikkeuksellisesti muilla tahoilla kuin tutkimusyksiköllä. Käytännössä Saksassa hallinnon käyttöön tuleva maahanmuuttotutkimus hoidetaan siis lähes kokonaisuudessaan viranomaisvoimin.

Saksassa Wiesbadenissa toimii liittovaltion väestöntutkimuslaitos Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB). Se tuottaa myös muuttoliikkeeseen liittyvää tutkimustietoa, ja sen selvityksiä hyödynnetään julkishallinnossa.⁶²

Alankomaat

Alankomaiden Immigration and Naturalisation Service (IND):n alaisuudessa toimii IND Information and Analysis Centre (INDIAC). Se on perustettu vuonna 1995. INDIAC tuottaa raportteja, jotka liittyvät turvapaikka-, maahanmuutto-, kansalaistamis- ja viisumiaiheisiin. INDIAC tuottaa tutkimustietoa myös ihmiskaupan ja -salakuljetuksen sekä muun maahanmuuttoon liittyvän rikollisuuden estämiseen. Tutkimuksilla pyritään tuottamaan sellaista tietoa, joka hyödyttää IND:tä ja sen kansallisia ja kansainvälisiä sidosryhmiä.

INDIAC koostuu useasta osasta:

- Human Trafficking Information Group
- Policy evaluation
- Information analysis
- Supervision and coordination of research
- International information exchange
- Euroopan muuttoliikeverkoston kansallinen yhteyspiste (EMN)

Alankomaiden ad hoc -kyselyvastauksen mukaan INDIACissa on 26 työntekijää neljällä eri paikkakunnalla.

INDIAC avustaa hallintoa politiikan ja lainsäädännön valmistelussa analysoimalla suunniteltujen muutosten vaikutuksia yhdessä relevanttien viranomaisten kanssa. Se laatii myös lyhyitä tutkimuksia ajankohtaisista aiheista, kuten esimerkiksi arabikevään vaikutus muuttoliikkeeseen. INDIACin tuottamat lyhyet tutkimukset ovat tarvittaessa

⁶⁰ Federal Office for Migration and Refugees, internetsivut, Migration Report

⁶¹ Boswell 2011, s. 180, 187

⁶² Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) osoitteessa <http://www.bib-demografie.de>

nopeasti päivitettäviä, joten niiden avulla voidaan pitää ministeriö helposti ajan tasalla.⁶³

INDIAC ei teetä tutkimuksia ulkopuolisilla tahoilla ostopalveluna, mutta sen sijaan se ohjaa ulkopuolisten tahojen kuten väitöskirjan tekijöiden tai yliopisto-opiskelijoiden ja -tutkijoiden tekemiä maahanmuuttoaiheisia tutkimuksia. Ohjattavia tutkimuksia on noin 20–30 vuosittain ja ne perustuvat IND:lta saatavaan pohjadataan, esimerkiksi päätösmappeihin. Tutkimuksen ohjaamiseen kuuluu tutkimuslupien järjestely, mahdollisen työtilan tarjoaminen ja tutkimusraportin luonnosten lukeminen ja kommentointi. INDIACin mukaan tällaisten tutkimusten kautta saatava tieto voi johtaa muutoksiin politiikassa. Tutkimusta ohjaamalla tulevista tutkimustuloksista saadaan tietoa vielä kun tutkimus on valmisteilla, joten IND ja ministeriö voivat ennalta varautua tulosten julkaisuun.⁶⁴

Ohjattavien tutkimusten lisäksi IND tekee yhteishankkeita mm. Alankomaiden tilastokeskuksen kanssa. Yhteistyö tilastokeskuksen kanssa auttaa tilastojen laadun parantamisessa ja sitä kautta saadaan myös paremmin tietoa tilastokeskuksen omien julkaisujen sisällöstä.⁶⁵

Alankomaissa toimii kansallinen väestöntutkimuslaitos Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI). NIDI on kuninkaallisen tiedeakatemian ylläpitämä laitos, joka tuottaa väestötieteellistä tutkimusta ja muun muassa ennusteita myös julkishallinnon tarpeisiin.⁶⁶

1.2 Osa tutkimuksesta tehdään itse, osa ulkoistettuna tilaustyönä: Iso-Britannia, Itävalta, Ruotsi, Belgia, Tshekki, Viro ja Norja

Ad hoc -kyselyn mukaan Iso-Britannia, Itävalta, Belgia, Tshekki ja Viro tekevät osan tutkimuksesta itse ja hankkivat osan tilaustyönä ulkopuolisilta. Myös Norja toimii tähän tapaan, tosin siellä ulkopuolella teetettyjen tilaustutkimusten osuus on suuri ja viranomaisvoimin tehdään vain lyhyitä analyyseja.

⁶³ Vleugel, Maarten (12.12.2011) Good practices for successful cooperation of research and policy making: The case of the Information and Analysis Centre for the Dutch Immigration Service.

⁶⁴ Vleugel, Maarten 12.12.2011

⁶⁵ Vleugel, Maarten 12.12.2011

⁶⁶ NIDI osoitteessa <http://www.nidi.knaw.nl/>

Iso-Britannia

Iso-Britannian Home Officessa on toiminut tutkimusyksikkö vuodesta 1957.⁶⁷ Tutkimustoimintojen organisaatio on muuttunut monta kertaa. Nykyisin maahanmuuttoon liittyvää tutkimustietoa tuotetaan ad hoc -kyselyn mukaan useissa Home Officen ja sen alaisen UK Border Agencyn (UKBA) yksiköissä. Lisäksi osa tutkimuksista tilataan ostopalveluna ulkopuolisilta tahoilta. Näin menetellään erityisesti silloin, kun tutkimuksen tekemiseen tarvitaan erityistä metodiosaamista (kuten tilastotutkimuksissa), tai omat resurssit eivät muuten riitä.

Iso-Britanniassa tutkimusta tehdään useissa eri yksiköissä:

- *Migration and Border Analysis*: conducts social research, economic analysis and operational research to inform policy and operational development. This is the lead research unit primarily undertaking social research and ad hoc analysis, headed by a senior civil servant (analyst) and comprising 17 social researcher posts (Full-time equivalents), three economists, one operational researcher and two administrative staff. These numbers include the staff in the EMN National Contact Point.
- *Performance and Change Unit*: conducts modelling, analysis and performance reporting of management information and forecasting of operational demand
- *Migration Advisory Committee*: an independent committee which conducts economic and labour market analysis to underpin managed migration policy
- *Communications Directorate*: conducts studies on public opinion on migration
- *Customer Insight*: conducts studies to understand customer feedback
- *Intelligence*: collates/develops information used by operations to protect our border
- *Country of Origin Information Service*: produces information on asylum seekers' countries of origin
- *Legal Advisers Branch*: provides legal advice required to underpin policy development and operations
- *Migration Statistics*: produces National Statistics on migration, asylum, citizenship and enforcement of immigration laws
- *Home Office Scientific Development Branch*: conducts science, engineering and technological research used by UK Border Agency to protect our border.

Keskeisin tutkimusyksikkö Migration and Border Analysis toimii Home Office Sciencen alaisuudessa, samoin kuin Migration Statistics -yksikkö.⁶⁸

Osa tutkimustiedosta tilataan ulkopuolisilta tutkimustahoilta. Ostopalvelututkimukset kilpailutetaan kutsumenettelyllä, UKBA:lla on lista sellaisista tutkimusorganisaatioista

⁶⁷ Boswell 2011, s. 141

⁶⁸ EMN United Kingdom: Institutional Framework for Immigration and Asylum Policies in the United Kingdom, November 2011

(kaupalliset tutkimusorganisaatiot, järjestöt, yliopistot, think tankit ym.), joita voidaan kutsua mukaan tarjouskilpailuun. Ulkopuolella teettäviä tutkimuksia valvoo aina joku UKBA:n omista tutkimusyksiköistä. Tilanteen mukaan tutkimusprojektille voidaan myös nimittää ohjausryhmä. Tutkimusraportit käyvät läpi ulkopuolisen vertaisarvioinnin ennen julkaisuaan.

Itävalta

Itävallan liittovaltion sisäministeriössä eri organisaatiot tekevät tutkimusta maahanmuuttoon, turvapaikkaan ja integraatioon liittyvistä aiheista. Osa tutkimuksesta tehdään itse ja osa tilataan ulkopuolisilta.

Sisäministeriössä tutkimusta tekevät lähinnä nämä yksiköt:

- Turvallisuusakatemia (Sicherheitsakademie SIAK), jonka tutkimusyksikön neljästä tutkimusalueesta yksi on integraatio ja muuttoliike.⁶⁹
- Integraatorahasto Austrian Integration Fund (Österreichischer Integrationsfonds) tuottaa jonkin verran tutkimustietoa lähinnä integraatioon liittyvistä aiheista. Viimeaikaisia tutkimusaiheita ovat olleet mm. islam Itävallassa ja tshetsheenit EU:ssa. Lisäksi se julkaisee vuosittaista tilastollista katsausta (Migration & integration – zahlen.daten.indikatoren 2012) yhdessä Itävallan tilastokeskuksen ja sisäministeriön kanssa.⁷⁰
- Liittovaltion turvapaikkaviraston maatietopalvelu, joka tekee lähtömaatietouteen liittyvää tutkimusta.

Itävalta on parhaillaan kehittämässä omaa maahanmuuttotutkimustaan ja on kerännyt sitä varten tietoa muiden maiden tutkimusorganisaatioista mm. tämän muistion lähteenä käytetyllä EMN ad hoc -kyselyllä sekä järjestämällä joulukuussa 2011 kansallisen EMN-seminaarin jossa aiheena olivat eri maiden maahanmuuttotutkimuksen organisaatiot.⁷¹ Itävallassa ei toistaiseksi ole tehty päätöksiä uuden organisaation tai rakenteen perustamisesta.⁷²

Ruotsi

Ruotsissa politiikan valmistelun ja hallinnon tueksi tehdään tiedonhankintaa Migrationsverketin eri yksiköissä kuten maatietopalvelussa, oikeudellisen ohjauksen

⁶⁹ Bundesministerium für Inneres, „SIAK – Sicherheitsakademie, osoitteessa http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_SIAK/ifwuf/start.aspx

⁷⁰ Katsauksen englanninkielinen lyhennelmä luettavissa osoitteessa http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/5_wissen/Zahlen_und_Fakten_2011/statistikja_hrbuch_2011_web_english.pdf

⁷¹ Seminaarin materiaalit ovat saatavilla Itävallan EMN-yhteyspisteen internet-sivuilla osoitteessa <http://www.emn.at/en/nationale-konferenz-des-europaischen-migrationsnetzwerks-2011>

⁷² Itävallan sisäministeriö, Gruppe III/B, Alexander Schahbasilta puhelimitse 5.9.2012 saatu tieto /Helenius

yksikössä (Rättslig styrning) ja suunnittelun ja ohjauksen yksikössä (Planering och styrning). Suunnittelun ja ohjauksen yksikkö tuottaa tietoa myös politiikan valmistelun tueksi, tekee tilastoanalyysseja, säännöllisiä ennusteita turvapaikka- ja maahanmuuttoaiheista, toimintaympäristön analyysseja ja erilaisia raportteja hallituksen tehtävänantojen mukaan. Osa tiedonhankinnasta toteutetaan tutkimusprojekteina, ja näissä tehdään usein yhteistyötä ulkopuolisten tutkijoiden kanssa. Ruotsin kansallinen EMN-yhteyspiste kuuluu suunnittelun ja ohjauksen yksikköön, mutta keskittyy EMN:n toimeksiannon mukaisesti vain EMN-työohjelman mukaiseen toimintaan.⁷³

Ruotsin kyselyvastauksen mukaan maahanmuuttohallinto ei systemaattisesti tee itse eikä tilaa ulkopuolisilta tekijöiltä maahanmuuttoon liittyvää tieteellistä tutkimusta. Ruotsissa yliopistot ja muut tutkimuslaitokset tekevät maahanmuuttoon liittyvää tieteellistä tutkimusta, mutta ne saavat rahoituksensa omia väyliään. Kyselyvastauksen mukaan Ruotsissa on keskusteltu siitä, pitäisikö julkishallinnon aloittaa maahanmuuttoaiheiden tutkimus ja perustaa tätä varten jonkinlainen keskus. Hallitus ja Miljöpartiet ovat sopineet keskuksen perustamisesta mutta käytännössä asia ei ole vielä toistaiseksi edennyt.⁷⁴

Ruotsin Migrationsverket julkaisee internet-sivuillaan keskeisimpiä maahanmuuton tilastojaan. Viranomaisten lisäksi maahanmuuttotilastoja julkaisee myös vihreä-liberaali ajatuspaja Fores, joka ylläpitää Migrationsinfo.se -sivustoa.⁷⁵ Sivulla on kattavasti sekä tietoa että tilastoja maahanmuuton ja pakolaisuuden eri osa-alueista sekä Ruotsissa että muissa maissa.

Norja

Norjassa suurin osa tarvittavasta tiedosta hankitaan ulkopuolisilta tahoilta ostopalveluna tilatuilla tutkimuksilla. Maahanmuuttoa hallinnoiva oikeusministeriö kanavoi valtaosan tutkimusrahoituksestaan (noin 1 milj. €) Norjan valtion tutkimusneuvoston sosiaalitieteisiin keskittyvän ohjelman kautta (Forskningsrådet, Velferd, arbeidsliv og migrasjon, VAM).⁷⁶ VAM:ssa tutkijat itse määrittelevät tutkimusaiheet, tutkimusprojektit kestävät yleensä kolme vuotta ja työllistävät 4-6 kokoaikaista tutkijaa. Maahanmuuttovirasto UDI ja Integraatiovirasto IMDi sen sijaan rahoittavat kohdennetusti tutkimusta sellaisista aiheista, joista ne tarvitsevat tietoa. UDI:n tutkimusbudjetti on noin miljoona euroa, IMDin 4 miljoonaa euroa. Valtaosa tutkimuksista tilataan joko yksityisiltä norjalaisilta yhteiskuntatieteellisiltä tutkimuslaitoksilta, kuten Fafo,⁷⁷ The Institute of Social Research,⁷⁸ The Christian

⁷³ Migrationsverket, EMN-yhteyspiste, Marie Bengtsson, sähköpostiviesti 21.8.2012

⁷⁴ Migrationsverket, Ruotsin EMN-yhteyspiste, Marie Bengtsson, sähköpostiviesti 21.8.2012

⁷⁵ Migrationsinfo osoitteessa www.migrationsinfo.se

⁷⁶ Forskningsrådet, www.forskningsradet.no/VAM

⁷⁷ Fafo <http://www.fafo.no/indexenglish.htm>

⁷⁸ The Institute for Social Research (ISF) <http://www.socialresearch.no/>

Michelsen Institute,⁷⁹ tai yliopistopohjaisilta instituuteilta kuten Norwegian University of Science and Technology NTNU Social Research.⁸⁰ Tutkimuksia voidaan tilata myös asianajotoimistoilta, jos selvitettävä aihe vaatii lainopillista osaamista. Kaikkien tutkimusten tulokset julkaistaan, ja UDI:lla on vain vähän vaikutusvaltaa tutkimusten lopputuloksiin.

UDI:ssa, IMDi:ssa tai oikeusministeriössä ei ole omaa tutkimusyksikköä. Sen sijaan UDIssa on oma analyysiryhmä, jossa on edustajia monesta yksiköstä. Lisäksi UDIssa on turvapaikkatrendejä seuraava työryhmä. Nämä ryhmät työstävät pienempiä analyyseja lyhyemmällä aikavälillä. Esimerkkejä tällaisista ovat mm. Dublin II inflow ja outflow, vastaanottokeskusten pitkäaikaisasukkaat (joko luvan tai kielteisen päätöksen saaneet), tai arabikevään vaikutus turvapaikanhakijoiden määrään. Lisäksi analyysiryhmä isännöi kuukausittaista luentosarjaa joka on avoin kaikille UDIn työntekijöille, ja kirjoittaa artikkeleita vuosikertomukseen. Turvapaikkatyöryhmä kerää tietoa turvapaikanhakijaennusteita varten, näitä ennusteita käytetään toiminnan suunnittelussa ja budjetoinnissa.

Muut: Belgia, Tšhekki ja Viro

Belgiassa tutkimusta tehdään ja tilataan sekä liittovaltion että flaamien ja valloonien omien hallinto-organisaatioiden toimesta. Hallinnon tutkimusyksiköissä laaditaan analyyseja lainsäädännön valmistelua varten.

Tšhekkissä lyhyet analyttiset tutkimukset tuotetaan sisäministeriön turvapaikka- ja maahanmuutto-osaston alaisessa analyysikeskuksessa (Analytical Centre for Protection of State Borders and Migration). Analyysikeskukseen on koottu edustajia useista viranomaisista, kuten sisä-, ulko-, työ- ja sosiaaliministeriö sekä oikeusministeriö, poliisi, tulli ja suojelupoliisi. Tieteellisemmät tutkimukset tilataan ostopalveluna ulkopuolelta.

Virossa tutkimukset tehdään joko sisäministeriössä tai sitten ne tilataan ostopalveluna ulkopuolisilta tahoilta.

1.3 Kaikki tutkimustieto ostopalveluna

Ad hoc -kyselyssä kaiken tutkimustiedon ostopalveluna ilmoitti hankkivansa seitsemän maata: Italia, Portugali, Espanja, Unkari, Latvia, Liettua ja Luxemburg. Yleensä tutkimusta tilataan yliopistoilta, tutkimuslaitoksilta tai järjestöiltä.

⁷⁹ The Christian Michelsen Institute <http://www.cmi.no/>

⁸⁰ NTNU <http://www.ntnu.edu/research/socialsciences-management-economics>

1.4 Slovakia ei tee lainkaan tutkimusta

Ad hoc -kyselyssä Slovakia totesi, että viranomaiset eivät yleensä ottaen tee tai teetä systemaattisesti tutkimusta maahanmuuttoaiheesta, vaan tutkimusta tekevät tutkimuslaitokset, kansalaisjärjestöt ja kansainväliset järjestöt.

1.5 Tanska tuottaa tarvittavaa tietoa viranomaisvoimin

Tanskassa oikeusministeriö on vastuussa maahanmuuttopolitiikan suunnittelusta siltä osin kun se koskee turvapaikka-asioita ja perheen yhdistämistä. Työministeriö puolestaan suunnittelee Tanskaan työhön tai opiskelemaan tulemiseen liittyvän maahanmuuttopolitiikan. Sosiaali- ja integraatioministeriö vastaa kotoutumiseen liittyvästä politiikasta.⁸¹

Oikeusministeriössä tehdään pienimuotoista maahanmuuttoasioihin liittyvää tutkimusta pääasiassa hallinnon sisäiseen käyttöön. Esimerkiksi laaditaan analyyseja turvapaikanhakijoiden työntö- ja vetotekijöihin liittyen, tai ennusteita tulevan vuoden turvapaikanhakijoiden määrästä.⁸² Kotouttamisesta vastaava sosiaali- ja integraatioministeriö tekee myös tutkimusta, sen tutkimukset liittyvät kotouttamisasioihin.⁸³

Maahanmuuttovirasto, oikeusministeriö ja työvoimavirasto (Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering) julkaisevat yhteistyönä maahanmuuton tilastokatsausta.⁸⁴ Maahanmuuton tilastot tuotetaan ja analysoidaan Tanskan tilastokeskuksessa. Maahanmuuttovirasto ei tee tutkimusta eikä tilaa sitä ulkopuolisilta tahoilta.⁸⁵

1.6 Kansainvälisen vertailun yhteenveto

Eri maiden maahanmuuttohallintojen tiedonhankinnan ja tutkimuksen käytäntöjen vertailu tuo esiin monenlaisia malleja toiminnon järjestämiseksi. Kussakin maassa maahanmuuton perinteet ja maahanmuuttajien määrä, hallintokulttuuri ja valtion hallinnon olemassa olevat rakenteet ovat toki vaikuttaneet siihen, millaisiin ratkaisuihin on päädytty. Suomen kannalta mielekkäintä on poimia erilaisia hyviä osaratkaisuja tai hyviä käytäntöjä eri maiden malleista. Huomiota kannattaa kiinnittää ainakin näihin seikkoihin:

⁸¹ Tanskan oikeusministeriö, Anne Nygaard Just, sähköpostiviesti 25.10.2012

⁸² Tanskan oikeusministeriö, Anne Nygaard Just, sähköpostiviesti 25.10.2012

⁸³ Tanskan oikeusministeriö, Anne-Julie Boesen Pedersen, sähköpostiviesti 16.10.2012

⁸⁴ Katsaukset ovat saatavilla Tanskan maahanmuuttoviraston Ny i Danmark -sivustolla osoitteessa

<http://www.nyidanmark.dk/en-us/publications/SearchPublications.htm?SearchType=publications&SubType=Statistics&SortDirection=Descending&SortKey=urn:schemas.microsoft.com:htmlinfo:metainfo:INM:UDGIVELSESDATO>

⁸⁵ Tanskan maahanmuuttovirasto Utlændingestyrelsen, Bodil Bygvrå Nielsen, sähköpostiviesti 31.8.2012

- Organisatoriset ratkaisut: useassa maassa tutkimusyksikkö on liitetty maahanmuuttoviraston yhteyteen, lisäksi ainakin Saksa, Iso-Britannia, Alankomaat ja Ruotsi mainitsivat kansallisen EMN-yhteyspisteensä toimivan tutkimusyksikön yhteydessä.
- Useimmat maat yhdistävät tiedontuotannossa itse tuottamisen ja ostopalvelun – osa tiedontuotannosta on järkevää tehdä itse, osa taas kannattaa ostaa ulkopuoliselta taholta. Ulkopuolisilta tahoilta hankitaan erityisesti syvempää tieteellistä tai tilastollista osaamista vaativia tutkimuksia tai raportteja.
- Saksan käytäntö laatia tutkimusyksikölle kahden vuoden tutkimusohjelma, jota laadittaessa kuullaan useita ministeriöitä, hallintoa ja EMN:ää – tutkimusyksikön työohjelmaan saadaan hallinnon ja politiikan kehittämisen kannalta keskeisiä aiheita.
- Alankomaiden käytäntö hyödyntää yliopistotutkijoita ja opinnäytteiden tekijöitä tutkimusten tuottamisessa on edullinen tapa tuottaa tutkimustietoa, jos hallinnon ja tutkijan tutkimusintressit ovat samankaltaisia. Tämä myös lähentää maahanmuuttoviranomaisten ja akateemisen tutkimusmaailman suhteita.
- Monessa maassa julkaistaan maahanmuuton tilastojen vuosikatsausta, ja esimerkiksi Saksa julkaisee hyvin laajaa ja kattavaa vuosiraporttia, joka hitaasta ilmestymisaikataulustaan huolimatta on hyvin suosittu. Vuosikatsauksia laaditaan sekä painettuina tai pdf-muotoisina (esim. Saksa, Norja, Tanska), että web-sivustomuodossa (Itävalta). Usein nämä raportit on laadittu ja julkaistu usean viranomaisen yhteistyönä, tyypillisin maahanmuuttohallinnon yhteistyökumppani on tilastoviranomainen.
- Ennusteet turvapaikanhakijoiden määrästä: ainakin Ruotsi ja Tanska laativat ennusteita turvapaikanhakijoiden määrän kehittymisestä.

Ruotsin maahanmuuttotilastojen julkaiseminen: vaikka Migrationsverket julkaisee joitakin tilastoja internet-sivuillaan, on myös yksityinen ajatushautomo on ryhtynyt julkaisemaan maahanmuuton tilastoja. Ongelmallista tässä voi olla se, että tilastokuvioilla on hyvin helppo johdatella lukijaa tuomalla esiin julkaisijan omiin intresseihin sopivia aiheita ja kehityskulkuja. Maahanmuutto on sensitiivinen politiikan alue, ja tähän liittyvän tiedon tulisi olla mahdollisimman kattavasti ja objektiivisesti saatavilla neutraaleista viranomaislähteistä.